

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

ÉDERSON RODRIGUES

**DÍVIDA FLUTUANTE NO SETOR PÚBLICO: A SITUAÇÃO NO ESTADO DE
SANTA CATARINA SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

FLORIANÓPOLIS
2008

ÉDERSON RODRIGUES

**DÍVIDA FLUTUANTE NO SETOR PÚBLICO: A SITUAÇÃO NO ESTADO DE
SANTA CATARINA SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Monografia apresentada à Universidade
Federal de Santa Catarina, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Professor Msc. Flávio da Cruz

FLORIANÓPOLIS
2008

ÉDERSON RODRIGUES

DÍVIDA FLUTUANTE NO SETOR PÚBLICO: A SITUAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Esta monografia foi apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota média, atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo relacionados.

Florianópolis, 19 de junho de 2008.

Prof^a. Dra. Valdirene Gasparetto
Coordenadora de Monografias do Departamento de Ciências Contábeis, UFSC

Professores que compuseram a banca:

Prof. Msc. Flávio da Cruz - Orientador
Departamento de Ciências Contábeis, UFSC

Prof. Dr. Rogério João Lunkes- Membro
Departamento de Ciências Contábeis, UFSC

Prof. Msc. Nivaldo João dos Santos - Membro
Departamento de Ciências Contábeis, UFSC

**Aos meus pais,
Antônia e Alfredo.**

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a meus pais Antônia e Alfredo pelo amor e respeito, que em sua simplicidade me ensinaram o valor da vida e do caráter.

Ao Christyan, meu grande incentivador, que não me permitiu desistir nos momentos mais difíceis.

Agradeço a meu grande amigo e irmão Celso João Marcon Jr., pela companhia nessa longa caminhada, pelo suporte e lealdade.

A minha irmã Mara pelo exemplo de garra, persistência e amor, materializados na Thainara e Vinícius.

Aos meus colegas de graduação, que ao longo desses anos foram sinônimos de suporte, incentivo, entusiasmo e boas risadas.

Aos mestres que no decorrer do curso foram generosos, compartilhando seus conhecimentos e me orientando ao crescimento.

Ao mestre Flávio da Cruz, que me orientou em todas as etapas deste trabalho, dedicando seu tempo e compartilhando seus conhecimentos.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

“Quando existe avanço tecnológico sem
avanço social, surge quase automaticamente,
um aumento da miséria humana.”

Michael Harrington

RESUMO

RODRIGUES, Éderson, DÍVIDA FLUTUANTE NO SETOR PÚBLICO: A SITUAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL., 2008, 95 p. Monografia do Curso de Ciências Contábeis. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

A administração do Estado de Santa Catarina vem passando nos últimos anos por muitas alterações estruturais, de planejamento e na forma de gerir os recursos públicos. No ano de 2000, com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, criou-se uma grande expectativa por parte da sociedade em torno das ações tomadas pelos governantes a fim de se adequar à nova realidade. A modernização dos órgãos da administração direta, a descentralização do poder e as constantes evoluções tecnológicas criaram um cenário de profundas mudanças na última década. A fim de verificar o real impacto da publicação da LRF nas contas públicas, este trabalho monográfico objetivou demonstrar o comportamento dos dados registrados na contabilidade pública referentes à dívida flutuante dos órgãos de administração direta ante a publicação da LRF. A validação da pesquisa definiu a análise dos dados contábeis dos órgãos da administração direta do Estado, especificamente a conta restos a pagar, que historicamente, poderia demonstrar pelo comportamento de sua curva, com análise dos anos de 1994 a 1997 e de 2004 a 2007, excluindo dos dados pesquisados a fase de transição, que compreende de 1998 a 2003, período imediato à publicação da Lei Complementar nº. 101/00. Apresenta-se um breve registro sobre cada um dos dez órgãos selecionados como mostra, bem como os gráficos que sustentam as conclusões, suas análises percentuais e qualitativas individuais e, em seguida, a análise global dos números e as respectivas conclusões. Com a finalidade de contribuir para a pesquisa acadêmica, este trabalho é concebido através de uma pesquisa bibliográfica que reforça os conhecimentos necessários para a compreensão dos assuntos abordados e enriquece o conhecimento com uma publicação de um nicho de pesquisa muito pouco explorado por pesquisadores: as políticas públicas do Estado de Santa Catarina.

Palavras chave: Contabilidade Pública, Lei de Responsabilidade Fiscal, Dívida Pública, Restos a Pagar.

ABSTRACT

RODRIGUES, Éderson, FLOATING DEBT IN THE PUBLIC SECTOR: THE SITUATION IN THE STATE OF SANTA CATARINA UNDER THE OPTICS OF THE LAW OF FISCAL RESPONSIBILITY., 2008, 95 P. Monograph of the Course of Countable Sciences. Federal University of Santa Catarina, Florianópolis.

The administration of the State of Santa Catarina comes in recent years passing for many structural alterations, of planning and in the form to manage the public resources. In the year of 2000, with the publication of the Law of Fiscal Responsibility, a great expectation on the part of the society around the actions taken for the governing in order adjusting the new reality was created. The modernization of the agencies of the direct administration, the decentralization of the power and the dynamic technological evolutions had created a scene of deep changes in the last decade. In order to verify the real impact of the publication of the LRF in the public accounts, this monographic work objectified to demonstrate to the behavior of the data registered in the public accounting referring divides it floating platform of the agencies of direct administration before the publication of the LRF. The validation of the research defined the analysis of the countable data of the agencies of the direct administration of the state, specifically the account remaining portions to pay, that historically, could demonstrate for the behavior of its curve, with analyzes of the years of 1994 to 1997 and 2004 to 2007, excluding from the searched data the transition phase, that understands 1998 the 2003, immediate period the publication of the LC nº. 101/00. A briefing is presented registers on each one of the ten selected agencies as it shows, as well as the graphs that you evidence the conclusions and its you analyze individual qualitative percentages and, and after that, the global analysis of the numbers and the respective conclusions. With the purpose to contribute for the academic research, this work is conceived through a bibliographical research that strengthens the necessary knowledge for the understanding of the boarded subjects and enriches the knowledge with a publication of a niche of research very little explored by researchers, the public politics of the state of Santa Catarina.

Keywords: Public accounting, Law of Fiscal Responsibility, Divides Public, Remaining portions to be paid.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

FIGURA 1 – OS PILARES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	p. 42
FIGURA 2 – DINÂMICA DAS DESPESAS E O SALDO PATRIMONIAL	p. 46
FIGURA 3 - MAPA DA DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	p. 53
FIGURA 4 – ESTRUTURA MECANICA DO BALANÇO FINANCEIRO – RP	p. 50
Gráfico n. 1 - Comparativo RP Administração Direta x Dívida Flutuante	p. 57
Gráfico n. 2 – Percentuais das contas que compõe restos a pagar	p. 58
Gráfico n. 3 – Divisão participação de cada secretaria na composição de RP	p. 65
Gráfico n.4 – Evolução da conta RP na Sec. Estado da Educação e Inovação	p. 65
Gráfico n.5 – Evolução da conta RP na Sec. de Estado da Fazenda	p. 67
Gráfico n.6 – Evolução da conta RP na Sec. de Estado da Infra-estrutura	p. 69
Gráfico n.7 – Evolução da conta RP no Tribunal de Justiça do Estado	p. 71
Gráfico n.8 – Evolução da conta RP na Secretaria de Estado da Saúde	p. 73
Gráfico n.9 – Evolução da conta RP na Sec. Estado Seg. Pública do Cidadão	p. 75
Gráfico n.10 – Evolução da conta RP na Polícia Militar	p. 77
Gráfico n.11 – Evolução da conta RP no Gabinete do Governador	p. 78
Gráfico n.12 – Evolução da conta RP na Sec. Estado da Agricultura e Rural	p. 79
Gráfico n.13 – Evolução da conta RP na Sec. Assembléia Legislativa	p.81
Gráfico n.14 – Comparativo de RP Administração Direta versus Amostra	p.83
Gráfico n.15 – Comparativo de RP Total versus RP Administração Direta	p. 84
Gráfico n.16 – Curva de RP Administração Direta Total Amostra	p. 85
Gráfico n.17 – Soma RP Administração Direta Total Amostra	p. 88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Restos a pagar consolidado geral 2007	p. 59
Tabela 2 – Restos a pagar consolidado geral 2006	p. 59
Tabela 3 – Restos a pagar Administração Direta 2005	p. 60
Tabela 4 – Restos a pagar Administração Direta 2006	p. 61
Tabela 5 – Restos a pagar Administração Direta 2007.	p. 61
Tabela 6 – Divisão média percentual da participação de cada secretaria da amostra na composição de RP Administração direta	p. 63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	-	Artigo
BP	-	Balanço Patrimonial
CF	-	Constituição Federal
CPMF-		Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DOE	-	Diário Oficial da União
DVP	-	Demonstração das Variações Patrimoniais
EPAGRI	-	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
ICMS	-	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço
LC	-	Lei Complementar
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
OAB	-	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	-	Organização não Governamental
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PM	-	Polícia Militar
PPA	-	Plano Plurianual
RP	-	Restos a Pagar
SDR	-	Secretaria Regional de Desenvolvimento
SEF	-	Secretaria de Estado da Fazenda
SSP	-	Secretaria da Segurança Pública
TJ	-	Tribunal de Justiça
UFSC-		Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Apresentação do tema e problema.....	15
1.2 Objetivos.....	16
1.2.1 Objetivo Geral.....	17
1.2.2 Objetivos Específicos.....	17
1.3 Justificativa.....	17
1.4 Metodologia.....	18
1.5 Limitação da pesquisa.....	19
1.6 Organização da pesquisa.....	20
 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	 22
2.1 O Estado e a Constituição Federal.....	22
2.2 Administração Pública.....	27
2.3 Competência dos Estados Membros.....	28
2.4 Prestação de Contas	33
2.5 Orçamento no Setor Público.....	35
2.6 Despesa Pública	42
2.7 Restos a Pagar.....	47
2.8 Reforma Administrativa.....	52
 3 DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO.....	 56
3.1 Estrutura administrativa utilizada no controle interno da dívida.....	56
3.1.1 Restos a Pagar Consolidado Geral.....	57
3.1.2 Restos a Pagar na Administração Direta.....	59

3.1.3 Descrição de Restos a pagar por segmento de alocação.....	63
3.2 Análise qualitativa da amostra.....	82
3.3 Resultado consolidado da análise das amostras.....	84
4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	89
REFERÊNCIAS.....	93

1. INTRODUÇÃO

Presume-se que o atual cenário global vem sendo marcado por grandes e constantes mudanças nas esferas: econômica, política, social, legal, entre outras. Essas mudanças atingem direta e indiretamente toda a humanidade, bem como suas sociedades, grupos e organizações. Essas instituições moldam suas estruturas nesse cenário de profundas mudanças, mas as similaridades delas acabam nesse ponto. A partir daí, pode-se dividi-las de acordo com o critério do lucro: instituições com e sem fins lucrativos. Tendo isso em vista, o objeto da pesquisa é a descrição analítica da situação da dívida no setor público no Estado de Santa Catarina sob a ótica da LRF.

Este trabalho monográfico evidencia o propósito e o alcance desta pesquisa, enquanto o presente capítulo aborda o tema da pesquisa e o contexto no qual o problema da pesquisa foi identificado. Além disso, permite uma visualização situacional do problema, delineando a abordagem e os pressupostos assumidos; indica o que se pretende alcançar, através do objetivo geral e dos objetivos específicos; arrola os argumentos que consubstanciam a justificativa e relevância da pesquisa. Por fim, apresenta a metodologia de execução da pesquisa, expondo instrumentos, passos desenvolvidos e limitações da proposta.

No Brasil, percebe-se uma preocupação em torno do desenvolvimento econômico por meio de políticas públicas que venham suprir toda necessidade de um país em pleno desenvolvimento. Nestes aspectos, observa-se um país rico, com uma forte carga tributária geradora de grandes fundos que alimentam a máquina pública. Dessa forma, fazer com que o arrecadado retorne ao contribuinte em forma de serviços de qualidade é o grande desafio dos gestores públicos.

Nos últimos oito anos, o Brasil vem tentando se adaptar a uma nova dinâmica de controle orçamentário, regido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF): a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal responsável. Este trabalho tem como seu foco também a Lei Federal nº 4.320, 17 de março de 1964, em seus artigos 92 e 98.

Segundo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG, 2002), a Lei de Responsabilidade Fiscal funciona como *um código de conduta para os administradores públicos que passarão a obedecer às normas e aos limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade*. As punições associadas à Lei nº 10.028/00 e ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal fazem referência a importância do cumprimento das normas estabelecidas pela lei e dispõem sobre seu não-cumprimento que, em muitos casos, pode inclusive resultar em reclusão ao infrator.

O governo, em tese, não se fixa apenas em arrecadar e gastar, mas considera o que a economia irá produzir, consumir e reinvestir, quando direcionado o orçamento no sentido da obtenção da prosperidade do Estado. Nesse contexto, faz-se necessária uma análise de como a LRF vem sendo aplicada e de seus reflexos junto a Entidades Públicas do Estado de Santa Catarina.

1.1. APRESENTAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA

As normas que organizam o Estado condicionam o servidor público a representar o povo obedecendo aos princípios legais constituídos no art. 37 da Carta Magna de 1988.

Como no Século XXI as mudanças são rápidas e o Estado também está passando por mudanças fortes no seu modo de ser e agir, a gestão pública deve acompanhar essas mudanças, norteadas pelos princípios da legalidade e dos direitos individuais.

As ações que exerce o poder público dependem de recursos orçamentários distribuídos pela Secretaria do Estado da Fazenda e de outros recursos advindos de fundos e fontes diversas. Portanto, faz-se necessária uma análise de como a LRF vem influenciando as fontes de recursos potenciais nos diversos segmentos da administração pública.

Partindo disso, a presente pesquisa tem como tema a dívida pública do Estado de Santa Catarina segundo os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A delimitação da pesquisa foi traçada no intuito de compreender os aspectos inerentes à dívida em dez macro-segmentos da administração pública: Secretaria de Estado da Educação e Inovação, Tribunal de Justiça do Estado, Secretaria de Estado de Infra-Estrutura, Assembleia Legislativa do Estado, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, Gabinete do Governador, Polícia Militar, e Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural, todos do Estado de Santa Catarina.

Nesse contexto, a pesquisa questiona: A publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, provocou alguma mudança nos valores da dívida flutuante Pública no Estado de Santa Catarina?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. OBJETIVO GERAL

Verificar junto ao Estado de Santa Catarina a situação da dívida flutuante, sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, tentando identificar nos órgãos de primeiro escalão a participação relativa de dez órgãos ligados à administração direta.

1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Rever e descrever a literatura sobre o tema existente;
- Identificar qual a tratativa das dívidas por parte do ente estatal pesquisado e as fontes disponíveis para consulta;
- Demonstrar as convergências ou divergências no sentido de perceber eventuais paradoxos na aplicação da LRF no ente pesquisado.

1.3. JUSTIFICATIVA

O projeto se justifica como tentativa acadêmica para a divulgação da idéia de boas práticas de gestão, por meio de trabalho monográfico, com a intenção de contribuir para a criação de uma conscientização, junto aos gestores públicos, da aplicação de forma planejada dos recursos do orçamento do Estado, para que se possa cumprir o que estabelece a LRF. Sua importância ainda se destaca nos âmbitos social e econômico, pois trata da importância dos dados e

das informações transparentes e confiáveis e da divulgação de dados relativos ao controle da gestão pública.

Parte-se do princípio de que toda a população é beneficiada com a aplicação dessa lei em sua plenitude: desde as famílias, as empresas, as ONG's até todos os segmentos que compõem a sociedade.

Uma prática governamental com procedimentos coerentes diante da LRF beneficia todo o conjunto de entidades sociais, principalmente a própria Entidade que a cumpre, pois a administração da coisa pública fundamentada nos pilares legais poderá contribuir para a consecução da competência, transparência e legalidade.

A pesquisa presta-se, ainda, como fonte de parametrização inédita dentre os estudos monográficos do curso de Ciências Contábeis da UFSC, entre vários segmentos da administração pública direta no Estado de Santa Catarina, no que diz respeito à tratativa da dívida pública.

1.4. METODOLOGIA

Por necessário o conhecimento das metodologias de pesquisa empregado na elaboração de estudos científicos, os tipos de pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e o tipo de análise dos dados coletados e utilizados no estudo são descritos nessa metodologia.

A metodologia procura estabelecer procedimentos para organizar os dados da pesquisa com a intenção de fornecer ao estudo uma forma padronizada para que os resultados sejam analisados da melhor maneira possível. Para tanto, é necessário saber a distinção entre dados e informações. Matarazzo (1985, p. 18) afirma:

Dados são números ou descrição de objetos ou eventos que, isoladamente, não provocam nenhuma reação ao leitor. Informações representam, para quem as recebe, uma comunicação que pode produzir reação ou decisão, freqüentemente acompanhada de um efeito-surpresa.

Os trabalhos científicos normalmente utilizam-se de informações como base de apoio para emitir opiniões e transmitir informações. Os trabalhos científicos apresentam basicamente a mesma estrutura, diferenciando-se em relação à profundidade do estudo que é apresentado em monografias que são usadas para conferir títulos de graduação, dissertações e teses, que conferem grau de mestre e doutor respectivamente.

A estrutura metodológica desta pesquisa visa à obtenção de dados que evidenciem o assunto exposto. Para tanto, utiliza-se como fonte de informação a legislação em vigor sobre o tema, adota-se consulta a livros publicados sobre contabilidade pública, contabilidade orçamentária, orçamento público, bem como normas e procedimentos publicados sobre o tema, balanços e relatórios contábeis publicados e ainda sítios eletrônicos na *internet* e artigos publicados sobre assunto, caracterizando assim os procedimentos bibliográficos da pesquisa.

O método de abordagem é o dedutivo, pois se trata de uma pesquisa descritiva que, além de estudos bibliográficos, pretende realizar coleta de informações de fontes primárias. O que caracteriza esta pesquisa são os levantamentos de estudos bibliográficos e a coleta de dados.

Trata-se de uma abordagem qualitativa do assunto, uma vez que o almejado pelo trabalho monográfico é analisar um problema encontrado, inexistindo *a priori* a intenção de adotar o método quantitativo e de evidenciação.

1.5. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Tendo em vista o enfoque da pesquisa, esta se limita geograficamente ao Estado de Santa Catarina, limitando-se ainda apenas a trabalhos publicados, periódicos e livros apresentados em língua portuguesa no período pós 1990.

Este trabalho limita-se, ainda, à pesquisa específica de uma conta com percentuais expressivos e representativos, que possa responder de maneira coerente e embasada à questão levantada por ele, proporcionando uma criação de parâmetro em relação às demais contas.

O enfoque do estudo é a revisão do material relacionado ao tema, bem como a estruturação de uma análise embasada e que venha ao encontro dos aspectos do tema e problema propostos.

O acesso às fontes foi fator determinante, na medida em que a coleta de dados dependeu, em parte, do conteúdo disponibilizado nos sítios eletrônicos, com riscos, critérios e restrições inerentes. O sucesso na consolidação dos dados depende ainda da disponibilização dos relatórios por parte dos órgãos responsáveis pelas respectivas publicações.

1.6. ORGANIZAÇÃO DESTE DOCUMENTO

No capítulo primeiro, são tratadas as diretrizes da pesquisa, começando com uma introdução do tema sob análise e, em seguida, estruturando os tópicos que objetivam orientar e motivar esse tema. Além disso, constam nessa parte a justificativa da escolha, o tema e o problema levantados, metodologia, objetivos, limitações e descrição da presente organização da pesquisa.

Já o capítulo segundo aborda a fundamentação teórica: conceitos de Estado e Constituição Federal, administração pública, orçamento no setor público, receita pública e prestação de contas com suas respectivas interpretações.

Pelo que se apresenta no capítulo terceiro, tem-se a descrição e a análise dos dados coletados, bem como a apresentação dos parâmetros utilizados para sintetizar os mesmos e, ainda, os detalhes inerentes aos números publicados por cada uma das secretarias pesquisadas.

Para o quarto capítulo ficaram as apresentações das conclusões obtidas com a elaboração deste trabalho e recomendações a estudantes que desejem discorrer sobre o assunto abordado em trabalhos futuros.

Por fim, são descritas de acordo com as normas, as referências utilizadas para a confecção desta pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo são apresentados os conceitos e teorias relativas ao tema, e demonstrados, posteriormente, os aspectos importantes relacionados às interpretações obtidas através da pesquisa de vários autores e coleta dos dados relacionados ao objetivo do trabalho.

2.1. O ESTADO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O embasamento teórico desta pesquisa é concebido sob o prisma da aplicação da legislação que rege as ações dos entes desta nação. No estado democrático de direito, o complexo sistema é formado de povo, território e soberania, que, segundo Bobbio (1987, p.94), são os três elementos que formam um Estado. Isso significa que deve existir a presença conjugada e concomitante desses três elementos, não se podendo admitir nem a descaracterização, nem a ausência de um deles.

Percebe-se, no entanto, que nem sempre o que está escrito na lei é, de fato, praticado. Esse abismo pode ser causado pelo difícil acesso à educação por parte das grandes massas e pelo denso e volumoso conjunto normativo com suas derivações. Tal cenário pode separar as leis do que se pratica todos os dias, caracterizando o direito como uma esfera paralela, quase inacessível para uma considerável parcela dos cidadãos.

Na administração pública, o conjunto normativo deve ser amplamente conhecido, interpretado e aplicado. Essa regulamentação atende ao princípio constitucional da legalidade e, segundo MEIRELLES (1990, p. 82-83), é por ela que:

...o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Interpretando o exposto, percebe-se que para o autor, o gestor da coisa pública deve agir de acordo com o que rege a lei, diferente do ente civil, a quem é permitido que faça tudo, com exceção ao que proíbe a legislação. Portanto, não é concebível ao administrador público desviar ou se esquivar, por mínimo que seja seu ato, de seu objetivo maior: atender ao interesse público embasado e plenamente amparado pela lei, sem qualquer sobreposição de vontades pessoais e interesses particulares.

Isso leva a crer que o grau de dependência estatal é bastante restrito pela pressão direta e constante da robusta normatização além de bem próximo delas. Para comprovar, basta citar a ordem hierárquica das normas jurídicas composta resumidamente por: Constituição Federal, Emenda Constitucional, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Decretos legislativos, Resoluções, Medidas Provisórias, Decretos regulamentares, Portarias, Circulares, entre outras.

Embora não seja objeto desta monografia pesquisar acerca da origem e conceito do ente estatal, sabe-se, pelo que consta em diversos artigos da LRF, da existência de tais segmentos.

Admite-se que a origem inspiradora e norteadora da busca pela plenitude da soberania e pela construção incessante de um Estado regido pela ordem e pela justiça, necessárias para consolidação de um estado democrático de direito, pode partir do preâmbulo de nossa Constituição Federal:

[...]Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Segundo a própria Constituição, são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. A fonte contemporânea desses direitos encontra-se na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* publicada pela ONU, em 1948. No seu artigo primeiro, incisivo e inspirador, lê-se: *Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos*. Subentende-se, portanto, que o papel do poder público seja fomentar a estrutura social, a fim de proporcionar a plena garantia dos direitos sociais da nação.

Recentemente, o FMI propôs o que pode ser considerado uma padronização, ou ainda, uma normatização das práticas relacionadas à transparência na gestão fiscal de seus países membros, denominada *Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal*. Esse código é baseado nas seguintes diretrizes:

os papéis e as responsabilidades no governo deveriam ser claros; as informações sobre atividades governamentais deveriam ser fornecidas ao público; a preparação de orçamentos, a execução e os relatórios deveriam ser assumidos de uma maneira aberta; e a informação fiscal deveria ser sujeitada a garantias independentes de integridade.

Os princípios e as práticas sugeridos nesse código, quando aplicados pelos países, visam facilitar a vigilância das políticas econômicas, ter uma visão mais ampla sobre os mercados financeiros e ainda auxiliar na interpretação dos

cenários econômicos e fiscais por parte das instituições internacionais. No seu item 1.2, o código cita que *Deveria haver uma estrutura legal e administrativa e clara para a administração fiscal.*

Vale ressaltar que as sugestões do FMI deverão ser adaptadas de acordo com a realidade de cada país, admitindo as características próprias de cada nação onde se deseja aplicar as práticas sugeridas no código.

Partindo do princípio de que o Brasil é um país cheio de contrastes, percebe-se que estes comprometem muitas vezes seu próprio desenvolvimento em virtude das desarmonias sociais, presentes em todos os segmentos da sociedade. Essas desarmonias são facilmente identificadas nos índices que apontam uma péssima distribuição de renda, precariedade em serviços públicos básicos, entre tantos outros aspectos que impedem que o Brasil seja um país melhor desenvolvido e socialmente igualitário.

Em contrapartida, percebe-se no Brasil um potencial comparável a poucos países, em termos de recursos naturais e humanos. Além disso, o sistema financeiro do País figura entre os mais modernos do planeta e o emaranhado de leis é referencia mundial em termos de abrangência e complexidade. Essas, entre outras tantas características, formam um panorama paradoxal quando o assunto é desarmonia social.

O grande desafio do setor público no Brasil é que o país precisa ser governado como uma nação em pleno desenvolvimento, que figura entre as maiores e mais consistentes economias mundiais. Politicamente, pode ser aceito o fato de que o país vive em um Estado democrático, em que os representantes do povo são escolhidos por voto direto em eleições cujo modelo é tido como referencia mundial.

Tem-se, também, uma legislação rica e abrangente, que através da LRF pode minimizar os impactos negativos da má gestão dos recursos públicos. No entanto, à medida que os anos vão transcorrendo, o poder migra para diferentes gestões, com poucas mudanças significativas no sentido de aplicação plena e irrestrita da lei, punindo, quando se fizer necessário, aos que não a cumprem. Assim, torna-se clara a distinção entre os maus representantes públicos e os bons gestores, facilitando a identificação e o reconhecimento daqueles que realizam um bom trabalho em benefício da população

Partindo da premissa de que a administração da dívida é um dos maiores desafios na busca da excelência da gestão pública por parte dos governantes e da própria estrutura das finanças públicas, direcionou-se a esse trabalho um quinhão específico de grande impacto: a dívida pública.

De acordo com a Constituição do Estado de Santa Catarina , em seu artigo de número 117, *As dívidas dos órgãos e entidades da administração pública serão, independentemente de sua natureza, quando inadimplidas, monetariamente atualizadas, a partir do dia de seu vencimento e até o de sua liquidação, segundo os mesmos critérios adotados para a atualização de obrigações tributárias.*

Entende-se que a Constituição do Estado de Santa Catarina considera que as dívidas da máquina pública serão pagas, independente de sua natureza. Em caso de inadimplência, serão corrigidas e pagas pelos mesmos critérios adotados na atualização das obrigações tributárias, conforme art. 117, afirmando, assim, que o foco do estudo deste trabalho – a dívida pública – é reconhecida e legalmente suscetível a liquidação.

2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Têm-se diferentes conceituações sobre administração pública e nelas os doutrinadores associam Administração Pública a interesse público. Segundo Meirelles (2002, p.61), existe a exposição da classificação de Administração Pública em sentido material e formal, conceituando-a como sendo *todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas*.

Por sua vez, Di Pietro (2002, p. 50) admite que existem dois sentidos que orientam para a conceituação da Administração Pública:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Percebe-se que na teoria defendida por Meirelles, é abordado o conceito de *necessidades coletivas*, que pode ser confundido com a expressão *interesses coletivos* utilizada por Di Pietro. Existe, de fato, uma diferença pontual entre ambos os conceitos, que merece uma breve reflexão, no sentido de direcionar a importante síntese de administração pública no contexto desta pesquisa, que em sua essência trata fundamentalmente de gestão pública. Esta, por sua vez, esbarra numa possível convergência entre necessidade e interesse coletivo.

Necessidades coletivas podem ser entendidas como aquelas que devem ser satisfeitas através de serviços que precisam ser consumidos por todos em quantidades iguais. Um exemplo são os serviços de segurança, defesa ou diplomacia. É importante salientar que esses se tornam necessidades públicas se considerados de tal modo meritórios que sua satisfação deva ser suprida através

do orçamento público, além daquilo que é provido pelo mercado e pago pelos compradores particulares. Como exemplo: merenda escolar, subsídio para casas de baixo custo ou educação gratuita.

Nota-se, ainda, que ambos os autores supracitados se referem ao conjunto que supostamente caracteriza a administração pública como *todo aparelhamento* ou como um *conjunto de órgãos* que formam a complexa conglomeração regida pela lei que é responsável pelo exercício das funções administrativas do estado.

O conceito de administração pública está ligado à idéia de atividade desenvolvida pelo Estado, através de atos e execução de atos concretos, para a obtenção dos interesses públicos. Trata-se da função administrativa de competência, predominantemente do Poder Executivo. A administração pública compreende não só o Poder Executivo, como também a complexa máquina estatal, através da qual o Estado visa à realização dos seus fins. Assim sendo, também integram a chamada Administração Pública não só Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo e Judiciário.

Abrangentemente, a expressão “gestão pública” compreende os processos de formulação, de planejamento, de coordenação, de execução e/ou de monitoramento das ações governamentais.

2.3. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS MEMBROS

O Estado faz parte da sociedade em que se insere e, diante disto, assume características dessa mesma sociedade. A relação entre o Estado e a sociedade civil é de importância fundamental, pois são as diferentes formas de relação entre o Estado e a sociedade que atribuem o verdadeiro caráter de

qualquer Estado. Cabe ressaltar que se admitem aspectos evolutivos para o processo e até mudanças estruturais nessas relações.

Em um breve resgate histórico, segundo Dario (2004, p. 25),

ainda no início do século XX, o Estado brasileiro era oligárquico e patrimonial marcado pela economia agrícola mercantil e por uma sociedade de classes saída do escravismo. Hoje no Brasil tem-se um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, dirigido por uma economia capitalista globalizada, com uma sociedade que não é mais de estratos, mas pós-industrial.

Atualmente os Estados têm governo próprio, desempenhando as funções dos três poderes estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário. Os entes políticos União e Estado são responsáveis pela complementação das normas no país. Os Estados-Membros podem promulgar as normas sobre as matérias descritas nos art. 22 e 24 da Carta da República, mesmo que com algumas vedações. Isso possibilita que não haja lacunas na Lei, pois permite que sejam aplicadas, no caso do art. 22 (CF), normas estaduais em que não haja questões específicas propostas pela União, mediante lei. O mesmo ocorre na hipótese do art. 24 da Lei Maior, na qual o Estado pode ingressar na competência da União quando esta não dispuser sobre normas de diretrizes gerais.

Os governadores, dentro do território vinculado ao Estado-membro, são as autoridades executivas máximas e a Assembléia Legislativa é a sede do Poder Legislativo. A Constituição Federal regula com alguma minúcia tanto as eleições para ambos os poderes, quanto aspectos de remuneração dos seus titulares (Art. 27 e 28 da CF) e de seu funcionamento, além de dizer que lei regulará a iniciativa popular no processo legislativo local e estender aos deputados estaduais as normas de inviolabilidade e imunidade atinentes aos parlamentares no Congresso Nacional.

É importante citar a necessidade da participação coletiva da sociedade, pois não cabe somente às autoridades que ocupam cargos públicos definir o que é

prioritário na gestão orçamentária. Vale fazer, ainda, uma reflexão sobre o artigo 50 da Lei Federal 7.800/89, que é um caso que explicita certa supremacia do Poder Executivo em relação aos outros dois, tornando coadjuvante a participação popular na decisão sobre prioridades na alocação de recursos públicos no setor estatal. Esse artigo discorre sobre o início do exercício financeiro sem que o Poder Legislativo tenha decidido sobre a proposta orçamentária. Esses fatos, ainda que isolados, não podem comprometer, mesmo que de maneira discreta e superficial, a solidez e a busca da plenitude democrática dos poderes.

Segundo Branco (2006, p. 12), para que os Estados-membros possam ter voz ativa na formação da vontade da União - vontade que se expressa sobretudo por meio das leis - foi concebido historicamente o Senado Federal, com representação paritária, em homenagem ao princípio da igualdade jurídica dos Estados-membros. Na medida em que os Estados-membros não são soberanos e que o que os une não é um tratado de direito internacional, de que podem se desligar no exercício da soberania, mas sim uma Constituição Federal, é natural que se impeça os Estados de terem o direito de se desligarem da União. Daí ser comum aos Estados Federais – no que se distinguem das confederações – a afirmativa dos textos constitucionais de ser indissolúvel o laço federal ou mesmo a proibição expressa de desligamento dos entes federados.

Um tema que historicamente remete à importância da competência dos Estados-membro é a questão tributária. Segundo Khair (2001, p. 48), em um estudo abrangente sobre a reforma tributária no Brasil, encaminhou esse trabalho a algumas ponderações, sobretudo no que tange a tentativa do Governo Federal em aprovar a reforma tributária até o final de 2008.

Recentemente, o deputado Antonio Palocci assumiu a presidência da Comissão Especial da Reforma Tributária da Câmara, com o papel de articulador da reforma tida como a mais importante por vislumbrar a implementação de uma

estrutura tributária mais simples e equilibrada, em que não haja tratamento diferenciado entre os entes da Federação.

A reforma atual é relativamente ambiciosa, mas teoricamente, simplifica os tributos. O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS, por exemplo, era regido por 27 leis estaduais e agora seguirá uma única lei.

A recente não aprovação da CPMF, que representou uma diminuição considerável na arrecadação, aponta para um clamor coletivo de diminuição na carga tributária. A contrapartida no ponto de vista da arrecadação seria a formalização de contribuintes que atualmente não contribuem, mas passariam a contribuir com um sistema simplificado de tributação, alargando essa base.

Percebe-se, no entanto, que as diversas tentativas anteriores de aprovação da reforma esbarraram principalmente nos pontos que definem sobre a arrecadação e distribuição da carga tributária entre as esferas do Governo, que lutam para ampliar a participação e temem perder o poder de instituir e cobrar os tributos.

A grande carga tributária brasileira deve ser amplamente avaliada, pois de acordo com o estudo de Khair, numa verificação do contexto internacional, nossa carga tributária real está muito acima de países da América Latina, com renda *per capita* comparáveis a do Brasil.

Federalismo fiscal é o fenômeno pelo qual uma das esferas da federação concentra a maior parte da receita orçamentária estatal em detrimento da receita das demais. Segundo Coutinho (1994, p. 161), a Constituição de 1988 alterou significativamente a partilha dos tributos em favor dos municípios e estados em detrimento da União e preconizou que a reforma fiscal deve visar o fortalecimento das finanças da União através da reforma tributária. Essa

desconcentração de recursos deve ser acompanhada de uma descentralização de competências.

Por um lado, essa reforma do pacto federativo deve estimular a autonomia dos estados e municípios nos planos de arrecadação local, induzindo-os a uma maior busca de arrecadação própria.

Por outro, a preferência e predominância dos tributos indiretos contrastam com a opção adotada por alguns países e provocam efeitos curiosos, entre eles, a constatação de que as classes mais pobres chegam a pagar, no Brasil, proporcionalmente à renda auferida, 44% maior do que a tributação de outras classes de maior renda, de acordo com informações publicadas em jornais de grande circulação em maio deste ano.

Isso demanda um planejamento que inclua, entre outros pontos importantes, a continuidade da descentralização dos processos, buscando maior controle social e redução de custos; a simplificação do sistema tributário; o incentivo fiscal a maior competitividade com o exterior, com medidas como, por exemplo, a desoneração da mão-de-obra.

A LRF já destaca em seu artigo 67, a importância da harmonização e coordenação entre os entes da federação, no sentido de viabilizar um melhor aproveitamento carga tributária e uma melhora efetiva na gestão fiscal:

O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

- I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

A busca pela harmonização tributária deve emanar de todas as esferas do governo, mesmo que implique perda da autonomia, o que pode causar o antagonismo presente, seja na figura de guerras fiscais, ou diferenciação entre os estados por maior ou menor poder de arrecadação.

2.4. PRESTAÇÃO DE CONTAS

O mecanismo da prestação de contas consiste em facilitar o acesso da população aos números publicados sobre os resultados das contas do Governo referentes ao exercício anterior. A aplicação da lei não deve ser mais importante que a conscientização política desse ato, que deve ocorrer da maneira mais transparente possível, sempre observada como uma fase obrigatória do ciclo de gestão de cada governante. É na prestação de contas que o governador do Estado deve expor as principais ações de seu governo possibilitando, por parte da sociedade, uma análise sobre suas ações, verificando se os números refletem os anseios populares, se seguem o plano de governo proposto e se os recursos foram competentemente aplicados.

Prescreve o art. 71, inciso IX, da Constituição do Estado, que compete privativamente ao Governador prestar, anualmente, à Assembléia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as Contas do Governo do Estado, referentes ao exercício anterior.

Cabe salientar a importância social desse procedimento, uma vez que se admite que nossa cultura política, no decorrer de sua história, foi fortemente marcada pela corrupção e pela incredibilidade popular. O ato público da prestação de contas torna justo e transparente o resultado do trabalho de um período, o que possibilita ao gestor, além da prestação de contas numérica, um retorno sobre suas ações do ponto de vista social.

O art. 34 da CF prevê que a União poderá intervir no estado e no Distrito Federal, caso não sejam observados alguns princípios constitucionais, entre eles a prestação de contas da administração pública, direta e indireta, conforme referência abaixo:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Integra a Prestação de Contas, o Balanço Geral do Estado e seus anexos, demonstrando a execução dos orçamentos de que trata o art. 120, § 4º, da Constituição do Estado, e o art. 47, parágrafo único, da Lei Complementar nº 202/2000.

As Contas Anuais de Gestão devem sintetizar a escrituração dos atos e fatos contábeis de natureza orçamentária, econômica, financeira e patrimonial de todas as Unidades Gestoras da Administração Direta do Estado, pertinentes ao exercício imediatamente anterior, expressando a execução da lei orçamentária (que também engloba toda Administração Direta) e a gestão financeira, patrimonial e fiscal do Estado.

Segue na íntegra o parágrafo 4º, Art. 9º da LRF: *Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.*

Em complemento, o parágrafo 1º, Art. 4º da LRF: *Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a*

receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O governo federal buscou, entre outros objetivos, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, criar novas instituições para coibir o endividamento estadual. A LRF, portanto, manda que a LDO preserve o equilíbrio entre despesas e receitas e contenha um anexo de metas fiscais e outro de riscos fiscais.

A LRF determina ainda que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter toda despesa relativa à dívida pública e que toda renúncia de receita deve ser acompanhada por medida compensatória. A LRF também força o Poder Executivo a cortar despesas toda vez que as receitas fiquem aquém do esperado. No tocante ao endividamento, a lei, em seus artigos 29 a 31, determina que os juros de uma dívida devem ser pagos não podendo ser rolados junto com o principal. Ademais, determina que o Senado Federal edite uma resolução, estabelecendo um limite ao montante da dívida para cada nível de governo e prescreve como os estados devem reconduzir sua dívida ao limite determinado pelo Senado. Isso foi cumprido pelas resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal.

2.5. ORÇAMENTO NO SETOR PÚBLICO

Essa seção é especialmente dedicada ao orçamento público. Além do resgate histórico que se faz importante para uma melhor compreensão do assunto, vale lembrar que esse importante plano de trabalho pode ser considerado a principal ferramenta de planejamento para inclusão social e solução dos problemas que os representantes legais eleitos para representar o povo devem minimizar.

Parte-se do pressuposto de que o orçamento público revisado nessa seção é muito mais que uma descrição de limites para despesas e receitas, é sim um instrumento de transparência que possibilita à população exercer seu poder

político através de seus representantes e compreender como a dinâmica sistêmica das finanças públicas influencia sua vida.

Em 1689, o rei da Inglaterra acatou a Lei dos Direitos *apud* NEVES, 2003 que, dentre muitos avanços para a época, estabelecia o poder do parlamento em tributar, isto é, criar impostos e também autorizar o seu gasto. Com o surgimento da economia moderna, a partir do século XIX, o orçamento começou a ser interpretado como um importante instrumento de planejamento econômico indispensável ao desenvolvimento do Estado, tanto no campo social quanto no campo político.

Existe uma diferença em referência ao sistema monárquico e nossa atual trilogia dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Haja vista que todo o poder era centrado na capital e as províncias não eram semi-autônomas, o Brasil era uma Monarquia constitucional. Em outras palavras, não era possível tomar decisões sem a aprovação do governo. Além disso, não existia a divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. Somente com o advento da república, a trilogia dos poderes foi então estabelecida e se mantém até os dias de hoje.

Em essência, ressaltava-se a importância de que orçamentos públicos se constituíssem de instrumentos administrativos, de forma a auxiliar o Poder Executivo em suas diversas etapas do processo administrativo, com programação, execução e controle. Sabe-se ainda que o sistema orçamentário, na maioria dos países, surgiu primeiro na esfera nacional, estendendo-se posteriormente as esferas estaduais e municipais, com exceção dos Estados Unidos.

A maioria dos conceitos modernos de orçamento público tem origem nos Estados Unidos, normalmente a partir da segunda metade do século XX.

Estes conceitos foram bastante difundidos através de seminários e manuais patrocinados pelas Nações Unidas.

Porém, segundo Burkhead (1971, p.4), por volta do ano de 1217, no intuito de impor controle do Parlamento sobre a Coroa, prevalece o registro da evolução orçamentária na Grã-Bretanha, que num primeiro momento buscava limitar as ações do Rei quanto a receita, e posteriormente, o controle sobre a despesa.

Pode-se citar ainda o exemplo da Áustria, que em 1766 já tornava público um orçamento que expunha a relação de despesas e receitas da Coroa. Outro país importante no que se refere a orçamento público é a França, que em 1789 já inseriu o princípio constitucional que visava limitar a cobrança de impostos. Em 1815, o orçamento como peça de exposição anual de receitas e despesas foi oficializado com a apresentação de uma proposta orçamentária e sua aprovação por lei, referentes às operações do ano seguinte.

No Brasil, a chegada da família real em 1808 dá início a um lento processo de organização financeira. Segundo Rodrigues (2006, p. 21), no ano da chegada de D. João VI, por intermédio do Alvará editado em 28 de junho, é criado o Erário Público (Tesouro) e o Conselho de Fazenda por decreto do rei. Na Constituição de 1824, surgiram as primeiras exigências quanto à elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Porém, com a Constituição de 1891, houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento, uma vez que a versão anterior era considerada muito avançada para aquela época, inviabilizando sua implantação.

Conforme citado por Cruz (1988), a Contabilidade pública, no Brasil, originou-se a partir do domínio da colônia pelos portugueses, através do Conselho Ultramarino e da Fazenda por volta de 1808, época a partir da qual o Brasil obteve um alvará que estabeleceu um controle definido da coisa pública.

Através da aprovação do Código de Contabilidade da União, em 1922, pelo do Decreto nº 15.873, de 18 de novembro, foi atribuída à Contadoria Central da República: competência para a preparação das propostas orçamentárias da receita e da despesa da República.

A Contadoria Geral da União tinha como uma de suas finalidades a adoção de mecanismos que visavam padronizar a contabilidade em todos os órgãos e entidades. As atribuições gerais daquela instituição não são muito diferentes de nossa atual Controladoria Geral da União, órgão do Poder Executivo responsável pela defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, que opera por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

De acordo com Rodrigues (2006), somente em 1946, através de nova Constituição, o orçamento passou a ser do tipo misto, elaborado pelo Poder Executivo e discutido e aprovado pelo Poder Legislativo. Nesse ano, o Presidente da República sancionou a lei n. 4320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Foi, então, adotado o modelo de orçamento padronizado para os três níveis de governo.

Segundo Silva, (1996, p.154) orçamento público é:

[...]o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza aos Poderes Executivo, Judiciário e ao próprio Legislativo, por certo período, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins indicados pela política econômica do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Segundo Cruz, o orçamento público é um meio de prever as intenções da programação econômica e financeira que o Poder Executivo deseja adotar no exercício financeiro seguinte. Para que possa ser legítimo deve ser submetido à

concordância do Poder Legislativo que representa, idealmente, o interesse da população.

Segundo GIACOMONI (2000, p.67), orçamento moderno é *um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa.*

O orçamento pode ser conceituado como um plano de trabalho, expresso em termos financeiros que contém os meios de financiamentos necessários ao resgate das despesas governamentais e é aprovado por lei, para um determinado período de tempo. Presume-se ter sido uma evolução nos sistemas orçamentários o que conduziu a uma mudança de visão, passando a serem preponderantes as coisas que os governos fazem e não as coisas que compram.

Silva, (1991) expõe que o orçamento é um plano de trabalho do governo expresso em termos monetários, que evidencia sua política econômica e financeira e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade e especificação, compreendendo os seguintes aspectos:

1. Instrumento de ação administrativa para execução dos planos de longo, médio e curto, prazos;
2. Previsão das receitas e fixação das despesas objetivando atender às necessidades coletivas definidas no Programa de Ação do Governo; e
3. Instrumento de aferição e controle da autoridade e da responsabilidade dos órgãos e agentes da administração, orçamentária e financeira, permitido, por consequência, uma avaliação da execução dos programas de trabalho do governo.

Diferentemente das empresas privadas - que caso possuam orçamentos, eles são mera peça de orientação, não havendo necessidade de qualquer apego mais efetivo - na Administração Pública, não há essa flexibilidade, pois *a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento*, segundo Giacomoni, (2000, p. 265).

No Brasil, o exercício financeiro observado pelo setor público, de acordo com a Lei Federal nº 4.320, art. 34, coincide com o ano civil. Portanto, os orçamentos anuais são executados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

São múltiplas as finalidades do orçamento no setor público, entre as quais se pode citar que o orçamento público é importante no sentido de estabelecer limites para receitas e despesas do exercício seguinte. Além de instrumentalizar financeiramente o planejamento, o orçamento público prevê o balaço do exercício e expressa o programa de operações do governo e os meios necessários para a sua implementação, autoriza o poder Executivo por determinado período a realizar uma programação definida e possibilita aos órgãos de representação um controle político sobre os órgãos Executivos.

Contudo, deve-se perceber que o orçamento público tem como finalidade central e latente o controle político que a população deve exercer sobre os governantes através de seus representantes. A sistemática de controle das ações relativas ao uso dos recursos públicos possibilita aos inúmeros usuários dessas informações compreenderem, de maneira clara, a origem da necessidade de determinado investimento público, verificando assim, se as prioridades e a definição das diretrizes vêm ao encontro das necessidades públicas.

Iniciada a execução orçamentária, esta passa para os setores logísticos e financeiros que buscarão, atendendo ao disposto no orçamento, atingir as metas

e os objetivos propostos pela Administração. Porém, o que acontece com frequência é o fato de o orçamento contemplar ações que não expressam as diretrizes estabelecidas naquele plano de governo. É importante que exista um sincronismo entre planejamento e orçamento. Para Khalid, *os processos de formular o plano anula, elaborar orçamento e assegurar um grau substancial de coordenação entre este e o plano de desenvolvimento de médio prazo estão intimamente interligados com a estrutura da organização de planejamento e a dos processos administrativos do organismo financeiro de cada país.* (Khalid, Depto de finanças Públicas do FMI, 1983)

A Constituição de 1988 reforça a concepção associativa entre planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, quando torna obrigatória a elaboração de planos plurianuais (PPA) através de seu art. 165, I, Parágrafo 1º. Dessa forma, abrange as despesas de capital e demais programas de duração continuada. É através do PPA que o governo se orienta para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

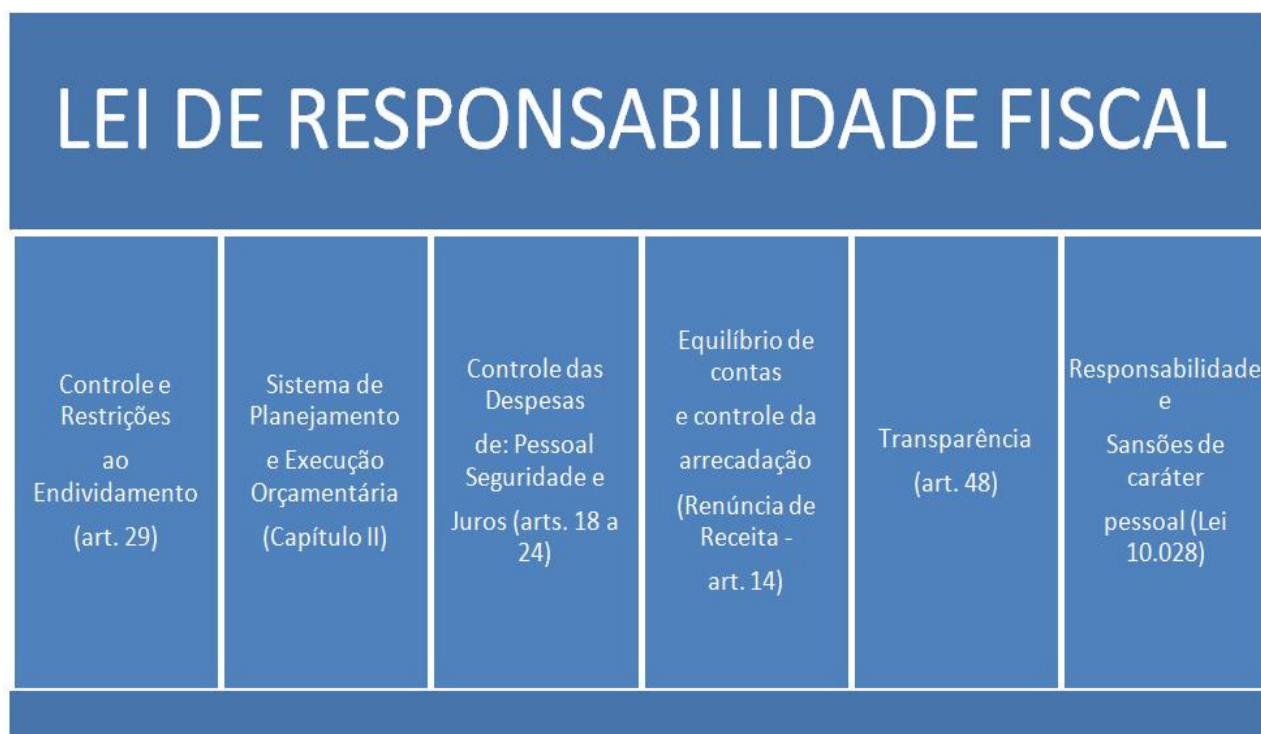


FIGURA 1 – OS PILARES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL . Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

Para a LDO, sabe-se que a LRF dedicou atenção especial visando reforçar o efetivo planejamento do equilíbrio orçamentário.

2.6 DESPESA PÚBLICA

Numa breve revisão das teorias existentes sobre despesa pública, seguem algumas conceituações que auxiliarão no entendimento do conjunto deste trabalho monográfico.

Em síntese, pode-se caracterizar despesa pública como o desembolso realizado pelo estado para atender ao interesse da comunidade nos termos da legislação vigente. Tal desembolso deve ser regido por leis, contratos e outros instrumentos que garantam legitimidade e transparência inerentes a administração

de finanças públicas. As despesas, segundo Silva (1996, p. 124), *são todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos.*

De forma sucinta, desembolso é o pagamento resultante da aquisição de um bem ou serviço. Na contabilidade pública é importante compreender que até o estágio do desembolso, essa aquisição já passou por outros vários, que validarão a fase final.

Segundo Reis (1979, p. 31), a expressão despesa pública caracteriza-se como *a aplicação de recursos financeiros expressos em moeda no pagamento de aquisição de bens, serviços e obrigações, decorrentes ou não da execução orçamentária.*

É importante saber diferenciar bens de serviços. O bem é tudo aquilo que tem utilidade, que pode satisfazer uma necessidade ou suprir uma carência. Normalmente os bens são palpáveis. Já os serviços são um conjunto de atividades (ou uma atividade) exercidas pelas pessoas, em função do benefício de outras. Normalmente, na aquisição de serviços, diferente da aquisição de um bem, o tomador exerce o direito de uma posse temporária.

No entendimento de Cruz (1988, p. 71), despesa pública pode ser conceituada como *todo e qualquer pagamento efetuado pelos agentes pagadores do Estado*, uma vez que é considerado como agente pagador o conjunto de funcionários conhecidos como ordenadores de despesa pública, que remete a uma interpretação menos abstrata e mais prática do assunto em questão.

Importante também é lembrar o papel do servidor público, que deve respeitar os princípios básicos na fixação de despesas públicas. Destacam-se aqui os princípios da utilidade, da legalidade e da economicidade.

O princípio da utilidade caracteriza a despesa pública como necessária ao funcionamento do Estado e seus serviços e está sempre voltado a satisfação das necessidades públicas. O princípio da Legalidade discorre sobre a obrigatoriedade da despesa estar contida em lei, enquanto no da Economicidade, o servidor deve procurar a alternativa mais econômica para a solução de um problema, sempre priorizando a relação entre custo e benefício, entre outros princípios importantes que devem ser seguidos.

Na contabilidade do setor privado, o papel da contabilidade de custos é imprescindível. Admite-se que os controles de custos são benéficos para as entidades e as conduzem a um melhor aproveitamento dos recursos. Entretanto, no setor público, existe uma considerável imprecisão do controle quando a lei admite “controle de custos” e “sistema de custos”. Pode-se comparar o sistema de custeio da atividade pública com a técnica de apuração do “custo médio”, uma vez que não é disseminada uma cultura de controle rígido de custos públicos, que se equipare a contabilidade de custo unitário aplicada nas empresas privadas.

A despesa pública pode ser inicialmente classificada em dois grandes grupos: Orçamentárias e Extra-Orçamentárias. Para Angélico (1989, p. 96), despesa orçamentária é *aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente*.

Já a despesa orçamentária está ligada ao orçamento, que é sinônimo de utilização efetiva da dotação orçamentária alocada para uma despesa específica. A natureza orçamentária pode ser caracterizada por sua origem, composta da LOA (Lei de Orçamento Anual) e dos créditos adicionais, regulados pelos Art. 12 e 13 da Lei nº 4.320/64. As despesas podem ser ordinárias, caracterizadas por repetirem todos os exercícios e as extra-ordinárias, que são esporádicas.

As despesas orçamentárias dividem-se em duas categorias econômicas: (i) Despesas correntes, que são destinadas a manutenção de órgão da administração. São normalmente de natureza operacional e caracterizam-se ainda por não contribuírem diretamente na formação e consecução de um bem de capital. Elas podem sofrer uma nova divisão, que as caracterizarão como despesas de custeio ou como transferências correntes. Caracteriza as despesas correntes um grupo de despesas constituídas pelo consumo imediato; (ii) Despesas de capital se caracterizam pela aplicação dos recursos financeiros em aquisições ou pela constituição de bens de capital, que serão incorporados ao patrimônio público. Elas são realizadas com o propósito de adquirir novos bens de capital, ou no caso de investimentos ou inversões financeiras, adquirir bens de capital já em uso que serão incorporações ao patrimônio do ente.

A Lei n° 4.320/64, em seus art. 58 a 70, descreve os estágios que percorrem as despesas públicas, desde a fixação, empenho, passando pela liquidação até seu pagamento. A fixação compreende a definição por lei das despesas, bem como os créditos orçamentários e adicionais. Segundo a lei supracitada, em seu art. 58, *o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.*

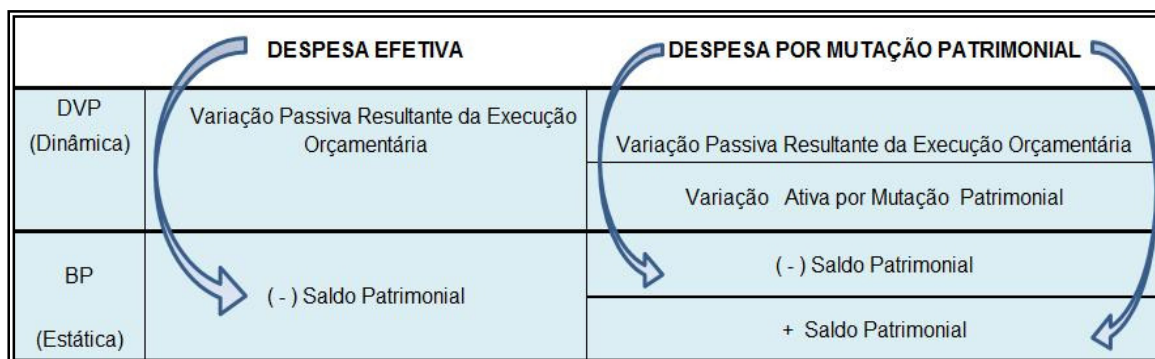
O empenho é dividido em três etapas: a) Licitação, que é o processo pelo qual a administração pública busca a escolha mais vantajosa para a aquisição de produtos ou serviços através do processo licitatório ou dispensa dele; b) Autorização, fase em que a autoridade que representa o governo autoriza, reconhecendo como compromisso para o Estado; e c) Formalização, na qual a administração do Estado emite nota de empenho, documento que formaliza este estágio da despesa, que é o momento específico do reconhecimento do Estado como despesa pública. A Liquidação consiste no estágio em que há análise de documentações como contratos, notas de empenho e comprovantes de prestação de serviço sobre a origem do objeto, ao credor e a importância a ser paga. Por fim,

o estágio do pagamento consiste no pagamento ao credor por parte da Fazenda Pública, quando, então, se extingue a obrigação por parte da administração do estado.

Assim como as receitas, as despesas financeiras podem ser classificadas entre despesas efetivas e despesas por mutação patrimonial. Segundo Cruz (1988, p. 59) essa classificação se conceitua como:

DESPESA EFETIVA - é a despesa orçamentária que não contribui simultaneamente para elevar o patrimônio com novos bens ou com a diminuição de obrigações de longo prazo. Exclui-se, portanto, das despesas efetivas todos os investimentos. Exemplo: Pagamento de Material de Consumo não armazenado e utilizado no período.

DESPESA POR MUTAÇÃO PATRIMONIAL - é a despesa orçamentária decorrente de um gasto oriundo do ingresso no ativo permanente ou de um gasto oriundo da diminuição do passivo permanente. Exemplo: aquisição de uma retroescavadeira e pagamento do principal de uma dívida interna.



*Adaptado de Cruz (1998)

FIGURA 2 – DINÂMICA DAS DESPESAS E O SALDO PATRIMONIAL.

É importante lembrar que a classificação entre despesa efetiva e por mutação patrimonial é essencial para uma interpretação inequívoca do real resultado econômico do exercício financeiro, que procura entender se o fato registrado mudou a situação patrimonial ou se foi apenas um lançamento permutativo.

Em essência, a intenção dessa revisão detalhada sobre despesa pública deve-se ao fato do objetivo central deste trabalho monográfico ser a análise de dados dos relatórios contábeis, mais pontualmente a conta restos a pagar, que constitui as despesas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício, conforme revisado nesta fundamentação no item 2.5.1.

Assim, perceber que a despesa efetiva contribui para a diminuição do patrimônio público, ao passo que a despesa por mutação patrimonial não, leva a uma reflexão importante no sentido de perceber que todos os fatos registrados pela contabilidade devem ser interpretados com base no cenário que refletem, bem como na influência que esses eventos terão sobre os resultados apresentados pelo produto final desses demonstrativos.

2.7. RESTOS A PAGAR

O conceito de restos a pagar emana dos estágios da despesa pública, representados por fixação, empenho, liquidação e pagamento. A fixação é a definição por lei da despesa pública. O empenho é o segundo estágio da despesa pública e de onde se origina o processo de restos a pagar. Portanto, sendo emitido o empenho, fica o Estado obrigado ao desembolso financeiro, desde que o fornecedor do material ou prestador dos serviços atenda a todos os requisitos legais de autorização ou habilitação de pagamento. A liquidação, terceiro estágio da despesa pública, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. O pagamento é o último estágio da despesa e resulta na extinção da obrigação. Quando o pagamento deixa de ser efetuado no próprio exercício, procede-se, então, com a inscrição em restos a pagar.

Consideram-se restos a pagar aquelas despesas não pagas ou empenhadas dentro do exercício financeiro corrente. Segundo Cruz, admite-se a classificação restos a pagar *quando determinada despesa foi empenhada e não*

paga dentro do exercício financeiro temos a figura dos Restos a Pagar. Os motivos do não pagamento podem ser os mais diversos possíveis. Os restos a pagar podem ser originados por falta de recursos para sua liquidação ou mesmo por desorganização dos processos administrativos.

Trata-se de uma dívida pública, que qualitativamente enquadra-se no grupo denominado Dívida Flutuante, sendo apropriada no Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial, preconizado pela Lei n° 4.320/64. Pode-se classificar os restos em dois grupos: (i) Restos a pagar processados, quando já transcorreu o estágio da liquidação; (ii) e restos a pagar não processados, quando não transcorreu o estágio da liquidação. O processamento pode ser compreendido como o estágio da liquidação quando há verificação do direito adquirido pelo credor com base na análise de documentos comprobatórios do referido crédito.

Para a contabilidade pública há obrigações a cumprir quanto ao controle analítico. Conforme determinado pelo art. 92 da Lei 4.320/64: *Parágrafo único: O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.*

Originado do Art. 36 da Lei Federal 4.320/64 e reforçado pelo Art. 42 da LRF, Restos a Pagar tem como demonstrativos obrigatórios: Anexo VI – Demonstrativo dos Restos a Pagar (Portaria STN n.º 559/01) e Anexo XVII – Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão (Portaria n.º 471/00):

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

O art. 20 da Lei 101/00 supracitado no art. 42 refere-se à repartição dos limites globais da arrecadação nas esferas federal, estadual e municipal que não

poderão exceder determinados limites impostos nesse artigo, sobre gastos com pessoal ou de acordo com o fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Percebe-se que o arcabouço legal, no que se refere a restos a pagar, possui uma legislação bem específica, que contempla a obrigatoriedade do gestor da máquina pública em atentar-se ao fato de não contrair obrigações que não possam ser cumpridas dentro daquele exercício.

Entretanto, o trecho da Lei citado acima não deixa claro quanto à distinção de restos a pagar processados e não processados.

Para minimizar as dúvidas, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do sistema de contabilidade, editou a Nota Técnica nº 733/2005 GENOC/CCONT/ STN, de 20 de maio de 2005, orientado o seguinte: Empenhos processados devem ser inscritos em Restos a Pagar, mesmo sem disponibilidade financeira, ao passo que os não processados devem ser cancelados mediante a não disponibilidade financeira.

Entretanto, deve-se atentar a instrução do Decreto nº 93.872/86 que, em seus artigos 68, 69 e 70, já estabelecia que restos a pagar teriam sua inscrição automática no encerramento do exercício financeiro de emissão de empenho e a validade era até 31 de dezembro do ano subsequente. Estabelecia ainda, que após o cancelamento da inscrição em restos a pagar, quando o pagamento vier a ser reclamado, poderá ser registrado como despesas de exercícios anteriores e que a dívida com restos a pagar prescreve no prazo de cinco anos.

Compreende-se que na existência de restos a pagar não processados, deve haver o cancelamento no encerramento do exercício, conforme decreto acima, com exceção de: casos em que é vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida; se vencido o prazo de que trata o caso anteriormente citado, mas que esteja em cursos a liquidação da

despesa, pois é de interesse da administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor; ou, ainda, se a dívida inscrita corresponder a compromissos assumidos no exterior.

Quanto a sua inserção nos demonstrativos contábeis, o parágrafo único do Art. 103 da Lei 4320/64 orienta: *Parágrafo único. Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.*

BALANÇO FINANCEIRO		ESTRUTURA E MECÂNICA	
RECEITA		DESPESA	
ORÇAMENTÁRIA		ORÇAMENTÁRIA	
EXTRA-ORÇAMENTÁRIA		EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	
Restos a pagar		Parcela não paga	
Serviço da dívida		Restos a pagar	
Depósitos e consignações		Serviço da dívida	
Outras operações		Depósitos e consignações	
Outras operações		Outras operações	
Saldo do exercício anterior		Saldo para o exercício seguinte	
Total		Total	

* Adaptado de Platt

FIGURA 4 – ESTRUTURA MECANICA DO BALANÇO FINANCEIRO – RESTOS A PAGAR.

Segundo a estrutura acima, toda despesa empenhada e não paga dentro do exercício financeiro, deve ser inscrita como restos a pagar. Este valor deve constar na coluna Receitas do balanço financeiro, pois uma vez que esse montante não figura mais entre os dispêndios daquele exercício deve existir uma contrapartida contábil, registrando um incremento de receita. Todavia, no balanço financeiro do exercício seguinte, esse valor registrado como receita deverá constar na coluna Despesa, pois conforme consta na legislação citada nesta sessão, o estado permanece na obrigação do pagamento da referida despesa.

A parcela não paga de Restos a Pagar inscrita na despesa, deverá figurar na coluna Receita Orçamentária no encerramento do período, conforme o esquema da ilustração acima, sempre lembrando que Restos a Pagar prescreve no prazo de cinco anos.

Para que haja um equilíbrio contábil dentro dos demonstrativos e para que se atenda ao cumprimento e aplicação da lei, a contabilidade se utiliza de lançamentos que evidenciam a contrapartida dessas transferências de exercícios passados e dos valores que serão adiados para o próximo exercício.

Como restos a pagar figura contabilmente como uma dívida flutuante, seguem algumas considerações sobre este grupo.

A dívida flutuante, dita também de administrativa ou de tesouraria, é a que o Tesouro contrai, por breve ou determinado período, para atender às necessidades momentâneas ou para solver encargos, oriundos da administração de bens de terceiros, confiados à sua guarda. As dívidas flutuantes podem ser compreendidas como as obrigações que tem vencimento inferior a um ano e cujo pagamento independe de autorização orçamentária

Segundo Cruz (1988, p.67), a dívida flutuante é composta por valores arrecadados a título de receita extra-orçamentária e por empréstimos por antecipação da receita; tem com principal característica a procedência nacional e o resgate programado para curto prazo. Além disto, independe de autorização legislativa para que seja realizada.

A Demonstração da Dívida Flutuante, anexo 17 da Lei n.º 4.320/64, apresenta os saldos e movimentações das contas do passivo circulante no balanço patrimonial. São as seguintes contas: restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos e débitos e tesouraria.

2.8 REFORMA ADMINISTRATIVA

Num breve resgate histórico, pode-se afirmar que o Governo estadual, que em 1975 publicou a Lei n° 5.089, estabeleceu um marco importante na concepção do modelo de administração do Estado de Santa Catarina por sistemas. Essa lei prevê a implantação dos sistemas administrativos, indicando os órgãos centrais normativos e os setoriais e seccionais executivos, como por exemplo, o Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, na Secretaria da Fazenda. Posteriormente, essa Lei foi alterada pelas Leis n° 5.295 de 19 de maio de 1977 e 5.516 de 28 de fevereiro de 1979.

A reforma administrativa do poder Executivo foi citada na Lei n° 9.831, de 17 de fevereiro de 1995. Entretanto, somente em 1996, pela Lei n° 10.185 são divididos os sistemas em dois: Sistema de Orçamento e Administração Financeira e Sistema de Administração Contábil e Auditoria, regulamentados somente no ano seguinte. De acordo com informações disponíveis na apostila de especialização em gestão fazendária (2001, p.28), chega-se à 1997 com a seguinte estrutura:

(i) Pelo decreto n° 1.891, publicado no DOE de 06 de junho de 1997, é regulamentado o Sistema de Orçamento e Administração Financeira.

(ii) Publicado na mesma circunstância supracitada, o Decreto n° 1.892 regulamenta o Sistema de Administração Contábil e Auditoria.

A primeira etapa da reforma administrativa pós ano 2000 ocorre pela publicação da Lei Complementar n° 243 de 30 de janeiro de 2003, que define as linhas de descentralização da Administração Pública. Os objetivos essenciais eram a descentralização, a desconcentração do poder e a regionalização do desenvolvimento, cujo objetivo principal era transferir as ações de governo para instâncias mais próximas do cidadão (Conselhos de Desenvolvimento Regional e Secretarias de Desenvolvimento Regional e Prefeituras).

Num primeiro momento, as reformas se concentraram na composição institucional: criação de 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional. Já num segundo momento, a ênfase foi dada ao modelo de gestão, além da criação da 30ª Secretaria de Desenvolvimento Regional (Dionísio Cerqueira), com objetivo de estabelecer uma nova estrutura do poder Executivo no Estado.

Reforma Administrativa: Distribuição das SDRs



**Descentralização
e Desconcentração**

Figura 3: Mapa da descentralização e desconcentração. Fonte www.sea.sc.gov.br

Em 28/02/2005, o governo do Estado de Santa Catarina fez publicar a Lei Complementar nº 284/2005, que dispõe sobre profundas mudanças estruturais e conceituais de gestão, cultura organizacional e a administração pública do Estado de Santa Catarina como um todo, configurando-se como a segunda etapa do processo já iniciado em 2003.

Conforme publicado em seu primeiro artigo, do capítulo primeiro, essa Lei Complementar propôs mudanças em toda a estrutura organizacional do Estado, por isso foi também conhecida como Reforma Administrativa.

Art. 1º A estrutura organizacional da Administração Pública Estadual deverá desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos, visando tornar o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões, elevando a qualidade de vida da sua população. [...]

A Reforma Administrativa é considerada por alguns especialistas em gestão pública como um marco na forma de administrar e gerir os entes públicos no Estado de Santa Catarina. Ela foi concebida na tentativa de agregar valor no sentido de desconcentrar, descentralizar e desburocratizar as decisões pertinentes a gestão pública, no intuito de ser mais eficiente, criando junto aos governantes um vínculo entre a administração nas esferas do desenvolvimento sustentável, ambiental, tecnológico, econômico e social.

Contudo, cabe assinalar que como toda mudança sofre críticas e como este se trata de um trabalho científico, busca-se manter a isenção ideológica do assunto, destacando-se que existem opiniões divergentes e contrárias à reforma administrativa.

Cabe aqui uma reflexão sobre as perceptíveis diferenças das últimas duas reformas administrativas: Lei Complementar 243/2003 e dois anos depois a Lei Complementar 284/2005, em relação às antecessoras. Pode-se perceber um desejo de mudança na estrutura administrativa do poder executivo, que aos olhos do governante, trariam benefícios em função da descentralização e transferência do poder.

Entretanto, observa-se que dentro de uma mesma gestão a aprovação de dois projetos dessa magnitude aponta para dois caminhos: (i) aprimoramento da estrutura através da implementação da segunda fase de um projeto; (ii) ou a necessidade de repensar e reestruturar o recém estruturado por uma falha na formulação estratégica ou legal.

A opinião se divide entre os parlamentares. Enquanto a base governista acredita que os pontos positivos dos novos rumos traçados para a administração do poder executivo se sobressaem aos negativos, parlamentares como Pedro Uczai, Décio Góes e Joares Ponticelli questionam na câmara e em meios de comunicação a real eficácia das reformas implementadas e da tentativa do governo em aprovar um terceiro projeto de lei Complementar, o que figuraria assim, a terceira reforma administrativa de sua gestão. Conforme publicado no AL Notícias, em 02 de março de 2007, segundo esses parlamentares a estrutura criada pelo governo é onerosa e com intuitos puramente políticos. Além disso, uma nova reforma necessita passar por uma profunda e ampla participação de diversos setores da sociedade.

3. DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO

Neste capítulo é descrito o desenvolvimento da pesquisa, baseado em informações colhidas de diversas fontes disponíveis, expondo os assuntos analisados sempre vinculados a sua data de publicação, em virtude do propósito principal desta pesquisa que é a análise pura dos dados em função do advento da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nestas páginas seguintes, expõe-se aspectos da situação com que o Estado de Santa Catarina gerenciou orçamentária e financeiramente os restos a pagar.

A busca dos dados para demonstrar os objetivos propostos por este trabalho monográfico teve início em 22 de maio de 2008 através dos sítios eletrônicos dos órgãos públicos pesquisados que são citados nas referências desta monografia. Os dados encontrados no meio eletrônico se restringem ao segundo período que compreende os anos de 2004 até 2007. Os anteriores a isso, correspondentes a 1994 a 1997, foram pesquisados nas publicações impressas dos balanços consolidados gerais e através de resgate bibliográfico de anexos e relatórios mais antigos, não disponíveis em meio magnético até a presente data.

3.1. Estrutura administrativa utilizada no controle interno da dívida.

Como órgão responsável pela geração, consolidação, formatação e publicação dos dados aqui apresentados, a Secretaria de Estado da Fazenda é a fonte inicial de dados contábeis emitidos pelo estado. Através desses dados, os demais órgãos responsáveis, a exemplo do Tribunal de Contas, podem proceder a verificações, prestações de contas, como a que o governador faz à Assembléia

Legislativa, tornando esses dados públicos e promovendo a transparência da gestão fiscal, conforme se observa no artigo 48 da LRF.

3.1.1. RESTOS A PAGAR CONSOLIDADO GERAL

Esse estudo evidenciará com o quadro a seguir, que o total da dívida flutuante do estado nos anos de 1994 a 1997 era composto, em grande parte, pela conta Restos a Pagar. Porém, na amostra dos anos de 2004 a 2007 o percentual de restos a pagar em relação à dívida flutuante reduziu consideravelmente.

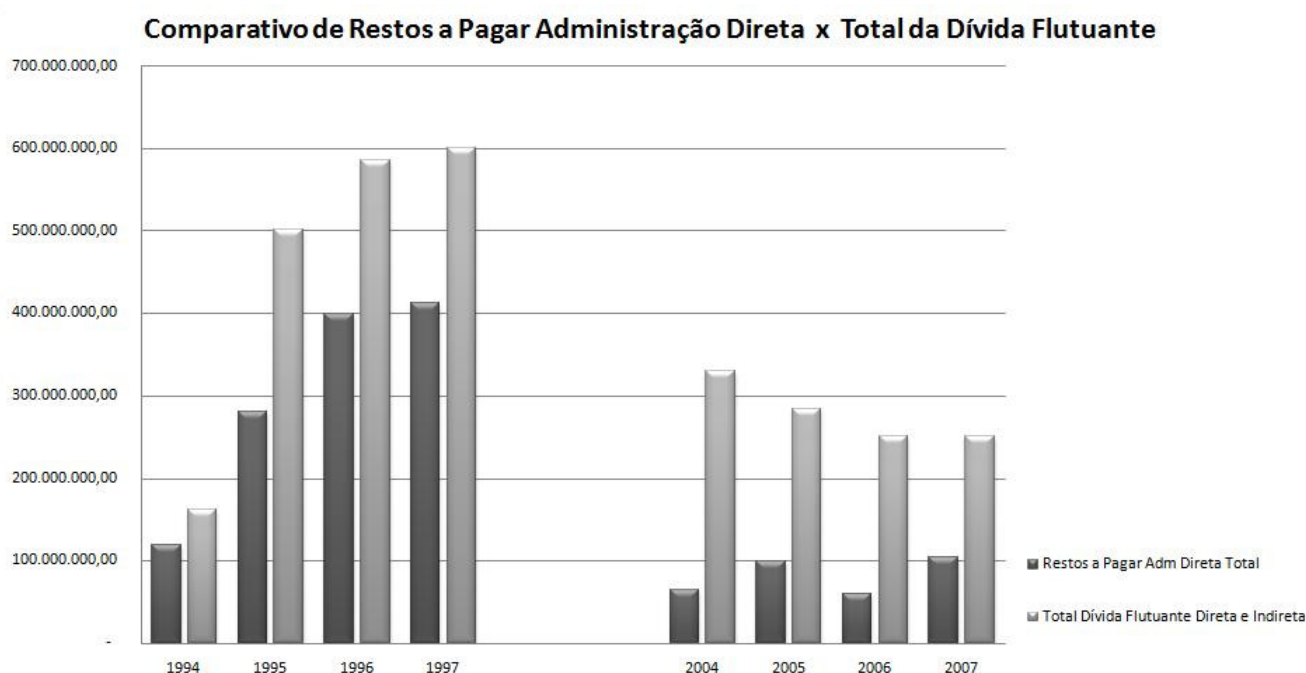


Gráfico n. 1 - Comparativo RP Administração Direta x Total da dívida Flutuante. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

Percebe-se que as discrepâncias de valores são retratadas quando visualizamos os dois grupos de dados conjuntamente, pois o grupo representado pelos anos de 1994 a 1997 apresenta valores de restos a pagar bem mais representativos que o segundo grupo de dados analisados.

A inscrição de restos a pagar é composta por valores da administração direta, de autarquias, de fundações, fundos e empresas.

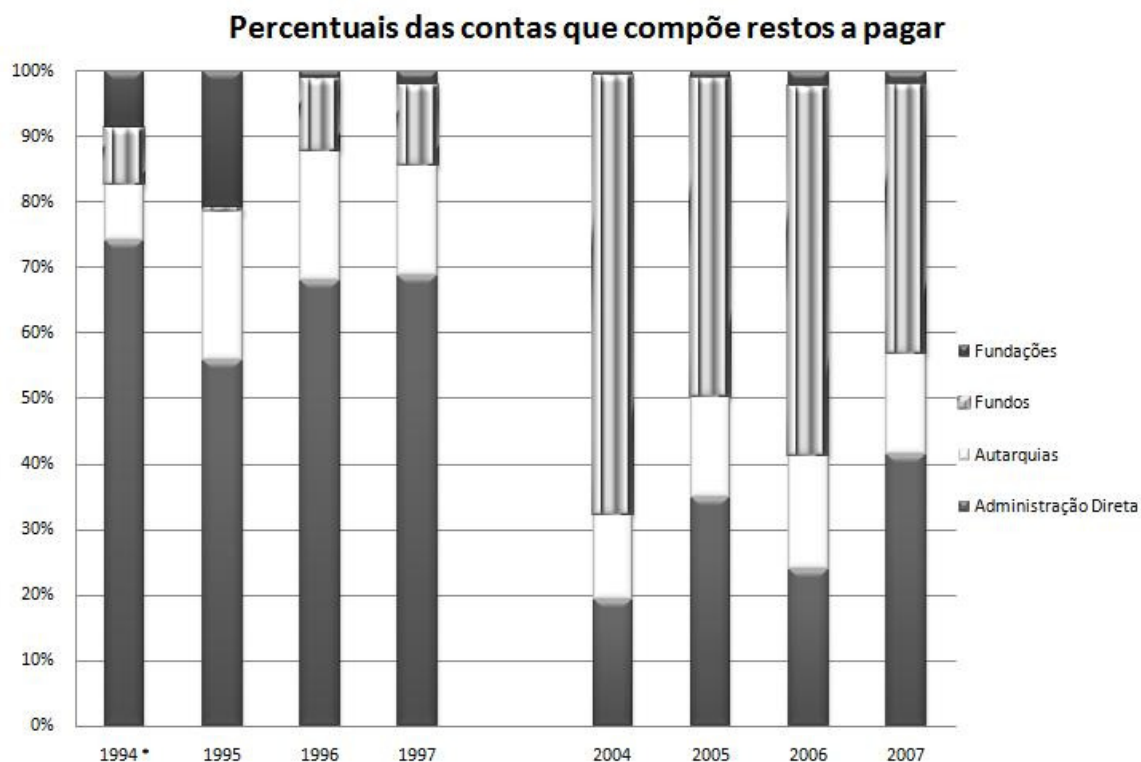


Gráfico n. 2 – Percentuais das contas que compõe restos a pagar – Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

O foco deste relatório monográfico é a evolução da conta restos a pagar da administração direta. No gráfico que indica os percentuais das contas que compõe restos a pagar, percebe-se os percentuais da conta Administração Direta em relação às demais na composição total de restos a pagar da amostra estudada.

RESTOS A PAGAR – CONSOLIDADO GERAL

EMPRESA	SALDO EM 2006				SALDO EM 2007				VARIÇÃO% 06/07
	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	% PART.	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	% PART.	
ADM. DIRETA	15.415.984,62	44.550.235,18	59.966.219,80	23,22	12.713.377,24	90.775.379,68	103.488.756,92	40,03	72,58
AUTARQUIAS	3.347.928,57	40.241.163,08	43.589.091,65	16,88	14.849.691,28	24.390.800,89	39.240.492,17	15,18	(9,98)
FUNDAÇÕES	4.758.065,49	867.520,17	5.625.585,66	2,18	1.031.284,30	3.681.323,65	4.712.607,95	1,82	(16,23)
FUNDOS	76.596.845,00	64.690.250,91	141.287.095,91	54,71	23.596.501,73	79.053.757,30	102.650.259,03	39,70	(27,35)
EMPRESAS	5.566.704,82	2.232.877,89	7.799.582,71	3,02	6.904.997,15	1.562.134,35	8.467.131,50	3,27	8,56
TOTAL	105.685.528,50	152.582.047,23	258.267.575,73	100,00	59.095.851,70	199.463.395,87	258.559.247,57	100,00	0,11

Tabela 1 – Restos a pagar consolidado geral 2007 Fonte: Balanço Geral do Estado do Exercício de 2007 – Estado de Santa Catarina – Banco de dados do sitio eletrônico www.sef.sc.gov.br

O Quadro acima mostra a consolidação geral de restos a pagar, com os saldos nos findos exercícios de 2006 e 2007, divididos em processados e não processados e os respectivos percentuais de participação na composição total da conta, conforme publicado nos balanços consolidado geral de 2007.

RESTOS A PAGAR – ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

EMPRESA	SALDO EM 2005				SALDO EM 2006				VARIÇÃO% 05/06
	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	% PART.	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	% PART.	
ADM. DIRETA	19.411.912,47	79.829.627,02	99.241.539,49	33,88	15.415.984,62	44.550.235,18	59.966.219,80	23,22	(39,58)
AUTARQUIAS	17.219.976,10	26.537.276,48	43.757.252,58	14,94	3.347.928,57	40.241.163,08	43.589.091,65	16,88	(0,38)
FUNDAÇÕES	2.051.589,45	721.872,35	2.773.461,80	0,95	4.758.065,49	867.520,17	5.625.585,66	2,18	102,64
FUNDOS	109.457.790,67	29.096.807,34	138.554.598,01	47,31	76.596.845,00	64.690.250,91	141.287.095,91	54,71	1,97
EMPRESAS	6.406.954,60	2.147.529,64	8.554.484,24	2,92	5.566.704,82	2.232.877,89	7.799.582,71	3,02	(8,82)
TOTAL	154.548.223,29	138.333.112,83	292.881.336,12	100,00	105.685.528,50	152.582.047,23	258.267.575,73	100,00	(11,82)

Tabela 2 – Restos a pagar consolidado geral 2006 Fonte: Balanço Geral do Estado do Exercício de 2006 – Estado de Santa Catarina – Banco de dados do sitio eletrônico www.sef.sc.gov.br

A tabela 1 mostra a consolidação geral de restos a pagar, com os saldos nos findos exercícios de 2005 e 2006, divididos em processados e não

processados e os respectivos percentuais de participação na composição total da conta, conforme publicado nos balanços consolidado geral de 2006.

3.1.2. RESTOS A PAGAR NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Nos dados colhidos referentes aos anos de 2004 a 2007, a formatação utilizada pelos órgãos de publicação dos balanços era conforme exemplo das figuras x, y e z, abaixo.

Entretanto, nos anos anteriores, os dados eram publicados em formatações distintas, resultando em uma formatação para adequá-los aos atuais.

RESTOS A PAGAR – ADMINISTRAÇÃO DIRETA

ÓRGÃO	POSIÇÃO ATÉ 31/12/04				POSIÇÃO ATÉ 31/12/05				VARIAÇÃO % 04/05
	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	%	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	%	
Assembleia Legislativa do Estado	120.680,84	4.240.657,05	4.361.337,89	6,86	1.388.360,04	4.737.049,74	6.125.409,78	6,17	40,45
Tribunal de Contas do Estado	210.031,36	654.707,63	864.738,99	1,36	0,00	553.189,74	553.189,74	0,56	(36,03)
Tribunal de Justiça do Estado	0,00	5.687.378,18	5.687.378,18	8,94	0,00	16.453.348,69	16.453.348,69	16,58	189,30
Ministério Público	11.890,00	1.027.622,29	1.039.512,29	1,63	10.537,74	1.627.792,03	1.638.329,77	1,65	57,61
Sec. Est. Seg. Púb. e Def. do Cidadão	1.062.039,28	0,00	1.062.039,28	1,67	84.470,78	930.155,94	1.014.626,72	1,02	(4,46)
Polícia Militar	610.633,32	29.790,62	640.423,94	1,01	561.291,91	0,00	561.291,91	0,57	(12,36)
Sec. Est. do Planej., Orç. e Gestão	135.658,00	5.982,80	141.640,80	0,22	19.760,03	115.043,01	134.803,04	0,14	(4,83)
Sec. Est. Organização e Lazer	302.178,19	0,00	302.178,19	0,48	419.581,69	632.128,53	1.051.710,22	1,06	248,04
Sec. Est. Des. Soc., Urb. e Meio Amb.	851.982,99	1.044.198,16	1.896.181,15	2,98	26.345,87	138.669,60	165.015,47	0,17	(91,30)
Sec. Desenvolvimento Sustentável	0,00	0,00	0,00	0,00	11.559,63	120.171,71	131.731,34	0,13	
Gab. do Governador	1.562.841,20	130.381,33	1.693.222,53	2,66	676.388,09	789.128,11	1.465.516,20	1,48	(13,45)
Proc. Geral do Estado	1.591.821,34	0,00	1.591.821,34	2,50	511.555,45	93.395,23	604.950,68	0,61	(62,00)
Gab. do Vice-Governador	28.716,61	0,00	28.716,61	0,05	12.093,80	38.325,63	50.419,43	0,05	75,58
Proc. Geral da Fazenda J/ T.C.	210.510,61	0,00	210.510,61	0,33	39.983,74	2.402,08	42.385,82	0,04	(79,87)

(Continua)

Tabela 3 – Restos a Pagar – Administração direta 2005 .Fonte: Balanço Geral do Estado do Exercício de 2005 – Estado de Santa Catarina – Banco de dados do sitio eletrônico www.sef.sc.gov.br

RESTOS A PAGAR – ADMINISTRAÇÃO DIRETA

ÓRGÃO	POSIÇÃO EM 31/12/05				POSIÇÃO EM 31/12/06				VARIAÇÃO % 05/06
	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	%	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	%	
Assembleia Legislativa do Estado	1.388.360,04	4.737.049,74	6.125.409,78	9,63	4.757,00	3.610.792,87	3.615.549,87	3,64	(40,97)
Tribunal de Contas do Estado	0,00	553.189,74	553.189,74	0,87	0,00	439.640,50	439.640,50	0,44	(20,53)
Tribunal de Justiça do Estado	0,00	16.453.348,69	16.453.348,69	25,88	0,00	13.325.247,99	13.325.247,99	13,43	(19,01)
Ministério Público	10.537,74	1.627.792,03	1.638.329,77	2,58	13.758,49	648.021,81	661.780,30	0,67	(59,61)
Sec. Est. Seg. Púb. e Def. do Cidadão	277.311,76	930.155,94	1.207.467,70	1,90	3.359.342,50	911.599,19	4.270.941,69	4,30	253,71
Polícia Militar	561.291,91	0,00	561.291,91	0,88	23.327,60	0,00	23.327,60	0,02	(95,84)
Sec. Est. do Planej., Org. e Gestão	19.760,03	115.043,01	134.803,04	0,21	33.774,73	46.210,59	79.985,32	0,08	(40,67)
Sec. Est. da Cult. Esporte e Lazer	419.581,69	632.128,53	1.051.710,22	1,65	52.195,80	0,00	52.195,80	0,05	(95,04)
Sec. Est. Des. Soc. Trabalho e Renda	26.345,87	138.669,60	165.015,47	0,26	251.142,34	862.806,26	1.113.948,60	1,12	575,06
Sec. Desenvolvimento Sustentável	11.559,63	120.171,71	131.731,34	0,21	27.090,30	114.181,94	141.272,24	0,14	7,24
Gab. do Governador	676.388,09	789.128,11	1.465.516,20	2,30	426.993,95	816.390,98	1.243.384,93	1,25	(15,16)
Proc. Geral do Estado	511.555,45	93.395,23	604.950,68	0,95	87.799,27	124.065,47	211.864,74	0,21	(64,98)
Gab. do Vice-Governador	12.093,80	38.325,63	50.419,43	0,08	24.281,16	25.024,10	49.305,26	0,05	(2,21)

(Continua)

Tabela 4 – Restos a Pagar Administração Direta 2006 .Fonte: Balanço Geral do Estado do Exercício de 2006 – Estado de Santa Catarina – Banco de dados do sitio eletrônico www.sef.sc.gov.br

RESTOS A PAGAR – ADMINISTRAÇÃO DIRETA

ÓRGÃO	POSIÇÃO EM 31/12/06				POSIÇÃO EM 31/12/07				VARIAÇÃO % 06/07
	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	%	PROCESSADOS	NÃO PROCESSADOS	TOTAL	%	
Assembleia Legislativa do Estado	4.757,00	3.610.792,87	3.615.549,87	5,69	3.424,30	3.013.051,03	3.016.475,33	3,04	(16,57)
Tribunal de Contas do Estado	0,00	439.640,50	439.640,50	0,69	0,00	1.935.347,33	1.935.347,33	1,95	340,21
Tribunal de Justiça do Estado	0,00	13.325.247,99	13.325.247,99	20,96	0,00	10.421.950,49	10.421.950,49	10,50	(21,79)
Ministério Público	13.758,49	648.021,81	661.780,30	1,04	5.222,25	560.882,02	566.104,27	0,57	(14,46)
Sec. Est. Seg. Púb. e Def. do Cidadão	3.359.342,50	911.599,19	4.270.941,69	6,72	2.371.583,76	1.738.565,84	4.110.149,60	4,14	(3,76)
Corpo de Bombeiros Militar				0,00	173.482,73	0,00	173.482,73	0,17	100,00
Polícia Militar	23.327,60	0,00	23.327,60	0,04	1.404.657,23	300.387,00	1.705.044,23	1,72	7.209,13
Sec. Est. do Planej., Org. e Gestão	33.774,73	46.210,59	79.985,32	0,13	21.150,47	32.228,24	53.378,71	0,05	(33,26)
Sec. Executiva Articulação Nacional	0,00			0,00	10.378,98	63.569,27	73.948,25	0,07	100,00
Sec. Especial Articulação Internacional	0,00			0,00	14.071,24	0,00	14.071,24	0,01	100,00
Sec. Est. da Cult. Esporte e Lazer	52.195,80	0,00	52.195,80	0,08	18.916,21	208.262,61	227.178,82	0,23	335,24
Sec. Est. Des. Soc. Trabalho e Renda	251.142,34	862.806,26	1.113.948,60	1,75	174.530,44	504.444,03	678.974,47	0,68	(39,05)
Sec. Desenvolvimento Sustentável	27.090,30	114.181,94	141.272,24	0,22	17.565,97	102.813,47	120.379,44	0,12	(14,79)
Gab. do Governador	426.993,95	816.390,98	1.243.384,93	1,96	75.932,94	1.446.077,62	1.522.010,56	1,53	22,41
Proc. Geral do Estado	87.799,27	124.065,47	211.864,74	0,33	979.904,56	71.180,09	1.051.084,65	1,06	396,11
Gab. do Vice-Governador	24.281,16	25.024,10	49.305,26	0,08	10.913,04	57.427,36	68.340,40	0,07	38,61
Proc. Geral da Fazenda J/ T.C.	25.265,92	757,23	26.023,15	0,04	30.275,53	2.944,69	33.220,22	0,03	27,66

(Continua)

Tabela 5 – Restos a Pagar Administração Direta 2005 .Fonte: Balanço Geral do Estado do Exercício de 2007 – Estado de Santa Catarina – Banco de dados do sitio eletrônico www.sef.sc.gov.br

Para realização destes comparativos, este trabalho optou por uma amostra selecionada de acordo com a ordem de participação percentual, elegendo as mais expressivas no período que a pesquisa retrata. A soma destes dez órgãos representam mais de 90% do total de inscrição de RP da administração direta no período que compreende 1994 a 1997 e 2004 a 2007.

Inicialmente, segue gráfico com os percentuais de participação da composição de Restos a Pagar da Administração Direta do Estado de Santa Catarina:

Divisão da média percentual da participação de cada secretaria da amostra na composição de Restos a Pagar Administração Direta

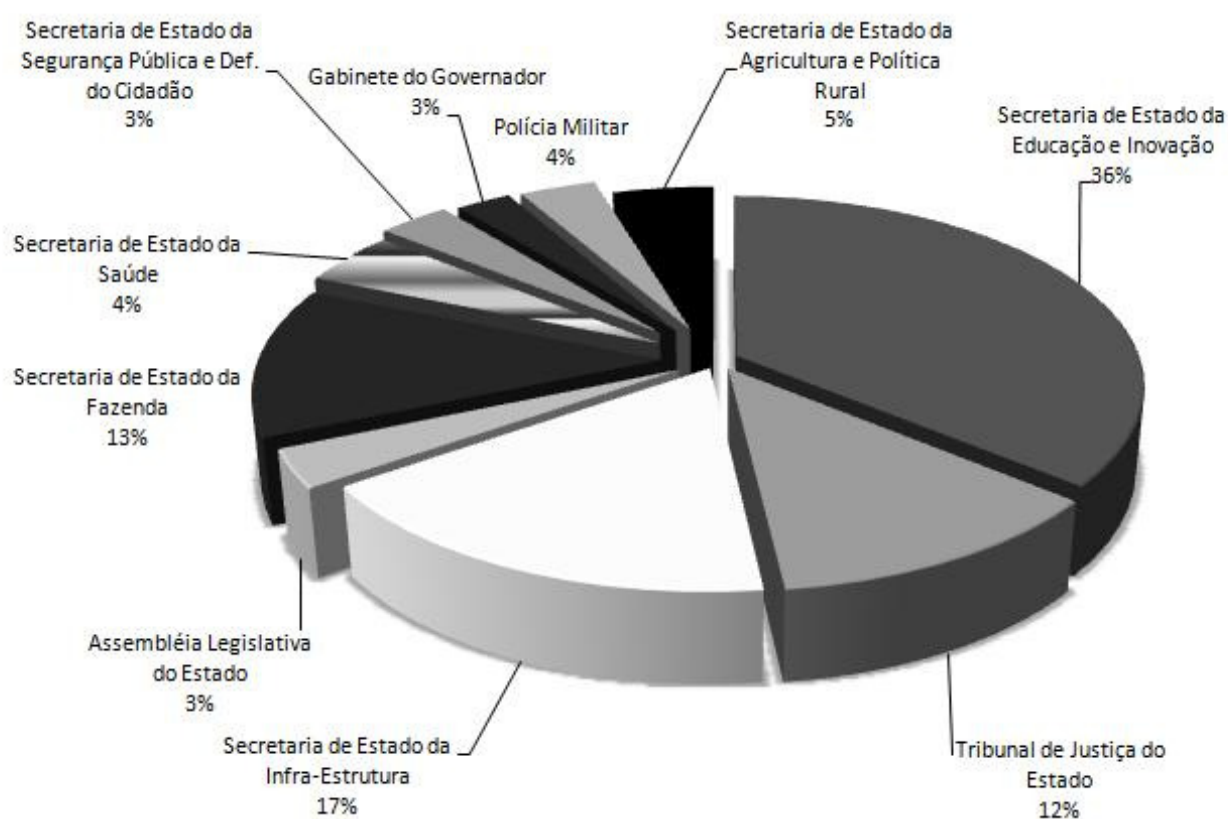


Gráfico n. 3 – Divisão média percentual da participação de cada secretaria da amostra na composição de RP Administração direta .Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

Percebe-se no gráfico acima que os órgãos da amostra de maior expressão percentual são, por ordem, as Secretaria de Estado da Educação, com

36%, Secretaria de Estado da Infra-Estrutura, com 17% e o tribunal de Justiça do Estado com 12%.

Em complemento ao gráfico acima, seguem as divisões percentuais nos dois blocos (1994 a 1997 e 2004 a 2007) de acordo com a participação na composição de Restos a Pagar e a média geral apresentada no gráfico acima.

Divisão da média percentual da participação de cada Secretaria da amostra na composição de Restos a Pagar Administração Direta	% Médio 1994 a 1997	% Médio 2004 a 2007	% Médio Total da Amostra
Secretaria de Estado da Educação e Inovação	24,88%	38,81%	31,84%
Tribunal de Justiça do Estado	6,93%	14,45%	10,69%
Secretaria de Estado da Infra-Estrutura	24,35%	5,90%	15,12%
Assembleia Legislativa do Estado	0,35%	5,39%	2,87%
Secretaria de Estado da Fazenda	17,74%	4,76%	11,25%
Secretaria de Estado da Saúde	4,41%	3,63%	4,02%
Secretaria de Estado da Segurança Pública e Def. do Cidadão	2,63%	3,29%	2,96%
Gabinete do Governador	2,68%	1,87%	2,27%
Polícia Militar	5,40%	0,92%	3,16%
Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural	7,38%	0,85%	4,12%
Demais órgãos	3,25%	20,12%	11,68%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Tabela 6 – Divisão média percentual da participação de cada secretaria da amostra na composição de RP Administração direta . Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

3.1.3. Descrição de Restos a pagar por segmento de alocação.

Descrição de cada um dos órgãos da administração direta do Estado de Santa Catarina, com seus respectivos gráficos de Restos a Pagar, dívida flutuante, publicada nos balanços gerais dos anos de 1994 a 1997 e 2004 a 2007.

3.1.3.1. Secretaria de Estado da Educação e Inovação

Os dados a seguir foram extraídos na íntegra do sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Educação e Inovação*.

A Secretaria de Estado da Educação é o órgão responsável pela administração e orientação do ensino público no Estado, compartilhando essa responsabilidade com o Conselho Estadual de Educação, na forma da legislação em vigor.

A gestão 1995 - 1998 concentrou esforços em três ações: 1) na Proposta Curricular de SC; 2) no Programa de Qualidade Total e 3) no Processo de Nucleação de Escolas de Séries Iniciais do Ensino Fundamental.

A gestão 1999 - 2002 teve como referencial a Proposta Curricular de SC, os Parâmetros Curriculares Nacionais e a implementação da gestão democrática das escolas públicas, objetivando a melhoria da qualidade do ensino e a elevação dos níveis de aprendizagem.

Na gestão 2003 - 2006, a Lei Complementar nº 243/03, de 30/01/03, estabeleceu a nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. A Secretaria passa a ser denominada Secretaria de Estado da Educação e Inovação.

O gráfico seguinte apresenta a situação dos restos a pagar pelo período a que se propôs neste trabalho monográfico, a elaborar uma pesquisa.

* http://www.sed.sc.gov.br/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=68

Evolução da conta Restos a Pagar na Secretaria de Estado da Educação e Inovação



Gráfico n.4 – Evolução da conta RP na Sec. de Estado da Educação e Inovação. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

De acordo com o gráfico 4, a Secretaria de Estado da Educação e Inovação apresenta uma evolução na inscrição de Restos a pagar que acompanha o comportamento da maioria da amostra pesquisada: valores expressivamente maiores nos primeiros 4 anos e uma redução acentuada nos últimos quatro anos. O crescimento de inscrição de restos a pagar de 1994 em relação a 1995 foi de 40%. Porém, de 1995 para 1996 foi registrado o maior aumento da série pesquisada, na ordem de 214%, fechando o primeiro bloco, de 1996 para 1997 com um novo aumento de 21%.

Percentualmente, a redução de inscrição de restos a pagar do ano de 1997 para 2004 foi de 87%, 16 pontos percentuais a mais que a média global da amostra, que registrou uma redução média de 71% nos dez órgãos pesquisados.

A conta Restos a Pagar da Secretaria de Estado da Educação e Inovação é a mais expressiva em termos percentuais e, por consequência, também em valores absolutos. Ela representa em média 36% de todas as inscrições nesta conta.

3.1.3.2. Secretaria de Estado da Fazenda

Outro importante órgão e de relevante estrutura para a administração do Estado de Santa Catarina é a Secretaria de Estado da Fazenda. Ela tem um fundamental papel de gerir os recursos públicos, e a pesar de ser a gestora financeira principal, também se utiliza do mecanismo de restos a pagar.

Os dados a seguir foram extraídos na íntegra do sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Fazenda*.

A Secretaria de Estado da Fazenda tem como missão gerir os recursos do Estado por meio de uma política fiscal, com ações voltadas ao incremento da arrecadação e adequação dos dispêndios, visando à elevação do nível de satisfação da população catarinense.

É o Órgão Central dos Sistemas de Administração Financeira, Controle Interno e Gestão de Tecnologia de Informação:

COMPETE À SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, conforme LEI COMPLEMENTAR 381 DE 07 maio de 2007:

- I - coordenar os assuntos afins e as ações interdependentes que tenham repercussão financeira;
- II - formular a política de crédito do Governo do Estado;
- III - definir as prioridades relativas à liberação dos recursos financeiros com vistas à elaboração da programação financeira de desembolso, de forma articulada com a Secretaria de Estado do Planejamento, observadas as prioridades dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, das Audiências Públicas e do Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais;
- IV - desenvolver as atividades relacionadas com:
 - a) tributação, arrecadação e fiscalização;
 - b) administração financeira e controle interno;
 - c) despesa e dívida pública;
 - d) contencioso administrativo-tributário;
 - e) supervisão, coordenação e acompanhamento do desempenho das entidades financeiras do Estado;

* <http://www.sef.sc.gov.br/institucional/secretaria.htm>

Evolução da conta Restos a Pagar na Secretaria de Estado da Fazenda



Gráfico n.5 – Evolução da conta RP na Sec. de Estado da Fazenda. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

A Secretaria de Estado da Fazenda é um exemplo marcante das discrepâncias entre os valores analisados no período de 1994 a 1997 e os anos correspondentes ao exercício financeiro de 2004 até 2007.

Responsável, em média, por 13% da inscrição total, essa secretaria é a responsável pela geração, formatação, consolidação e publicação dos dados aqui apresentados.

Do ano de 1994 para o ano de 1997, a SEF apresentou um aumento acumulado de 362%, com destaque à transição de 1994 para 1995. Todavia, do período que corresponde de 1997 até 2004, apresentou uma redução de 94 pontos percentuais na inscrição em RP. Além disso, no segundo bloco pesquisado, apresenta sucessivas reduções de um ano em relação ao ano seguinte.

3.1.3.3. Secretaria de Estado da Infra-Estrutura

A Secretaria de Estado da Infra-Estrutura é responsável por um dos maiores orçamentos entre os órgãos pesquisados, e dentro da amostra se demonstra como uma das principais entidades que inscreveram RP.

Os dados a seguir foram extraídos na íntegra do sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Infra-Estrutura*.

A Secretaria de Estado da Infra-estrutura foi criada oficialmente em 30 de janeiro de 2003, com a Lei Complementar nº 243 (alterada pela LC 381/2007). Essa lei estabeleceu a nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, que busca na descentralização desenvolver todas as regiões do nosso território e assim beneficiar tanto os grandes centros como as mais distantes comunidades. Compete a ela formular a política estadual de transportes e obras, desenvolvendo atividades relacionadas com os sistemas:

- Rodoviário: O estado de Santa Catarina tem 95,4 mil quilômetros quadrados de área. Além das estradas municipais, são 2.606 quilômetros de rodovias federais e 6 mil quilômetros de rodovias estaduais.
- Aeroviário: O sistema aeroviário de Santa Catarina conta com uma rede de 18 aeroportos públicos (vide Mapa) distribuídos por todas as regiões do Estado. Quatro são de responsabilidade da Infraero, os demais são administrados pelos municípios através de convênio com o Governo do Estado.
- Hidroviário: Quatro portos estrategicamente distribuídos pelos 500 quilômetros da costa catarinense fazem do Estado uma grande promessa logística no País. Cada um com características físicas e geográficas exclusivas, assim como concessões diferenciadas.
- Ferroviário: Escoar a produção interna com baixo custo e alta funcionalidade. Esse é o grande trunfo do transporte ferroviário. Em Santa Catarina são 1.365 quilômetros de estradas de ferro, em bitola de 1 metro.

*<http://www.sie.sc.gov.br/sie/institucional/apresentacao.do>

- **Ciclovário e Pedestres:** Buscar soluções alternativas de transporte garantindo segurança dos usuários. O governo estadual incentiva os municípios que criam políticas de transporte sustentável e menos agressivas ao meio ambiente. Estuda a criação de rotas seguras para pedestres e apóia a criação de ciclovias.

Art. 74. À Secretaria de Estado da Infra-Estrutura compete desenvolver, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, as atividades relacionadas com o planejamento, a formulação e a normatização de políticas, programas, projetos e ações, referentes a:

I - sistemas de mobilidade:

- a) rodoviária;
- b) ferroviária;
- c) hidroviária;
- d) aeroviária;
- e) ciclovária; e
- f) de pedestre;

Evolução da conta Restos a Pagar na Secretaria de Estado da Infra-Estrutura



Gráfico n.6 – Evolução da conta RP na Sec. de Estado da Infra-Estrutura . Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br.

A Secretaria de Estado da Infra-estrutura apresenta variações percentuais semelhantes às demais verificadas. Com valores mais expressivos nos primeiros anos e grandes reduções nos anos posteriores.

Partindo de 1994 para 1995, a SIE apresentou um aumento de 42%. Porém nos dois anos seguintes, registrou-se redução de 6 e 22 pontos

percentuais, respectivamente. No segundo bloco analisado, apesar de haver um aumento de 2004 para 2005 na ordem de 197% e uma redução média de 80% nos dois anos seguintes, os valores são muito inferiores aos valores inicialmente analisados.

O número mais expressivo e passível a uma análise mais detalhada é a redução de 93% de 2004 em relação a 1997.

3.1.3.4. Tribunal de Justiça do Estado

Os dados a seguir foram extraídos na íntegra do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado*

Atualmente, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina é composto por quatro prédios que abrigam a Capela Ecumênica Santa Catarina de Alexandria, o Tribunal Pleno, a Torre I e a Torre II. A Torre II do Tribunal de Justiça foi inaugurada em 25 de julho de 2007. A obra tem quase 17 mil metros quadrados de área construída, distribuídos em 11 andares e possui 40 gabinetes padronizados, com área de 97 metros quadrados cada.

Servido por quatro elevadores, o prédio conta com seis salas de sessões e outras destinadas à OAB e ao Ministério Público. A Diretoria Judiciária e o atendimento ao público externo estão localizados no térreo para facilitar o acesso de advogados e visitantes. A Torre II possui todos os requisitos de acessibilidade para portadores de necessidades especiais e é dotado de sistema de segurança, com alarme anti-incêndio e escadas para escoamento emergencial.

* www.tj.sc.gov.br

A política de planejamento no Poder Judiciário Catarinense iniciou-se em 2000, com o Planejamento Estratégico, partindo da premissa de "humanizar a Justiça" por meio de uma administração compartilhada e democrática que visa ao crescimento e ao desenvolvimento, envolvendo investimentos financeiros, transformações físicas e modificações nas estruturas administrativas.

Na implantação do planejamento foram fundamentais o comportamento e a participação dos dirigentes, sempre dispostos a colaborar e incentivar o processo que então se iniciava. Nessa ocasião, foi criada uma assessoria vinculada ao Gabinete da Presidência para coordenar as atividades de planejamento, dentro de uma abordagem sistêmica e participativa.

O plano proposto continha 12 etapas, que incluíam a mobilização da cúpula, a sensibilização e o envolvimento de todos os servidores, além de ter passado pelo diagnóstico da Instituição e pelas definições estratégicas, culminando com os planos operacionais e o acompanhamento de projetos.



Gráfico n.7 – Evolução da conta RP no Tribunal de Justiça do Estado . Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

A análise dos números do Tribunal de Justiça do Estado - TJ demonstram uma evolução percentual mais discreta na série verificada. O destaque fica por conta do aumento do ano de 1996 em relação ao ano anterior,

com 150%. Neste ano, o total de RP inscritos foi de R\$ 35.700.323,78, enquanto a média do restante da amostra fica na média de R\$ 12.782.000,00.

Percebe-se, no entanto, que apesar das dispersões, o gráfico apresenta o mesmo comportamento da maioria dos outros verificados, com valores mais expressivos na primeira série de dados, que compreendem 1994 a 1997: a redução nos anos seguintes é visualmente perceptível.

3.1.3.5. Secretaria do Estado da Saúde

Os dados a seguir foram extraídos na íntegra do sítio eletrônico da Secretaria do Estado da Saúde.*

Esta Secretaria tem a incumbência de gerir uma parte essencial da demanda de serviços sociais, que normalmente são percebidas pela população quando não prestados com qualidade.

A Secretaria do Estado da Saúde tem como missão e competência:

Assegurar aos catarinenses o acesso aos serviços de saúde, coordenando, planejando e avaliando a política e as ações de saúde no Estado, tendo como referência a resolutividade dos serviços, estímulo à parcerias, regionalização da saúde e o controle social, visando a promoção, a prevenção e a recuperação da saúde para a melhoria da qualidade de vida da população.

À Secretaria de Estado da Saúde compete desenvolver as atividades relacionadas com o Sistema Único de Saúde, especialmente:

- I - saúde pública e medicina preventiva;
- II - atividades médicas, para-médicas odontológicas e sanitárias;
- III - educação para a saúde;
- IV - administração hospitalar e ambulatorial;
- V - vigilância sanitária;

* www.saude.sc.gov.br

Evolução da conta Restos a Pagar na Secretaria de Estado da Saúde

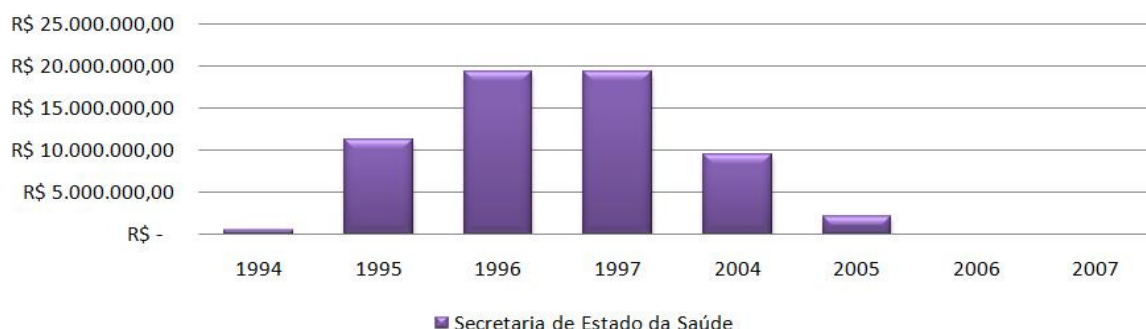


Gráfico n.8 – Evolução da conta RP na Secretaria de Estado da Saúde. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br.

Verifica-se no comportamento da inscrição de RP da Secretaria de Estado da Saúde que a curva acompanha o resultado dos demais órgãos selecionados na amostra nesse período.

Após dois anos consecutivos com valores significativamente elevados, que correspondem ao período de 1996 e 1997, a redução nos anos de 2005 em relação a 2004 foi de 78% e de 2006 em relação a 2005 foi de 100%. Vale ressaltar que não foram apresentados valores de inscrição em RP nos anos de 2006 e 2007.

3.1.3.6. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão

Os dados a seguir foram extraídos na íntegra do sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão.*

A Defesa Social inclui, entre outras atividades, a prestação de serviços de segurança pública e de defesa civil.

A segurança Pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

A defesa Civil é um conjunto de medidas que visam prevenir e limitar, em qualquer situação, os riscos e as perdas a que estão sujeitos a população, os recursos da nação e os bens materiais de toda espécie, tanto por agressão externa quanto em consequência de calamidades e desastres da natureza.

As Polícias Civis são os órgãos do sistema de segurança pública aos quais competem, ressalvada competência específica da União, as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, exceto as de natureza militar. A polícia, o Ministério Público e a autoridade penitenciária devem agir interativamente em prol da segurança pública.

A prestação de serviços públicos de segurança, em sua expressão policial geral, inclui o policiamento ostensivo, a apuração de infrações penais e a guarda e recolhimento de presos.

A premissa maior da atividade de segurança pública é a sua perspectiva sistêmica, expressa na interação permanente dos diversos órgãos públicos interessados e entre eles e a sociedade civil organizada.

A prestação de serviços públicos de segurança engloba atividades repressivas e preventivas, tanto de natureza policial quanto não-policial. Como exemplo tem-se o caso do provimento de iluminação pública.

Os serviços de segurança pública de natureza policial e não-policial

devem buscar estabelecer, aperfeiçoar e manter, conjunta e permanentemente, um sentimento coletivo de segurança.

Constituição Federal vigente, em seu art. 144, estabelece que "A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - Polícia Federal
- II - Polícia Rodoviária Federal;
- III - Polícia Ferroviária Federal;
- IV - Polícias Cíveis;
- V - Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares

Na falta de uma definição expressa e inequívoca da expressão "segurança pública", é possível aduzir, do texto constitucional, que ela seja uma condição, ou estado, que incumbe ao Estado o dever de assegurar à Nação, através do provimento de serviços prestados.

As políticas, métodos e processos que traduzem as metodologias de provimento da segurança pública, instrumentais para a materialização do preceito constitucional, são pertinentes, basicamente, ao domínio da gestão dos Poderes Executivo Federal, Estadual e Municipal.

Evolução da conta Restos a Pagar na Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão



Gráfico n.9 – Evolução da conta RP na Sec. Estado da Seg. Pública e def. do Cidadão. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br.

A Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão (SSP) segue a tendência observada nas demais amostras, com valores mais expressivos nos primeiros quatro anos analisados e redução dos quatro últimos.

É importante observar que nos anos de maior volume de inscrição em RP, que compreende 1995 a 1997, a média inscrita foi de R\$ 9.730.715,96, valor esse que excede a média dos demais anos, que girou em torno de R\$ 2.271.541,13. Isso representa 76% a menos que o triênio mais elevado.

3.1.3.7. Polícia Militar

Os dados a seguir foram extraídos na íntegra do sítio eletrônico da Polícia Militar.*

A Polícia Militar de Santa Catarina foi criada quando o Brasil tinha apenas 13 anos de idade como nação independente e a população de Desterro - hoje Florianópolis - em sua maioria ainda andava descalça ou, no máximo, usava tamancos.

A Força Policial, como se chamava então, embora nascendo numa província muito atrasada em relação a outras do País teve, desde o início, uma importância maior.

Essa era, portanto, a situação da Vila de Nossa Senhora do Desterro, quando Feliciano Nunes Pires, presidente da província, criou a Força Policial, em maio de 1835.

* <http://www.pm.sc.gov.br/website/redir.php?site=40&act=1&id=4&url=4>

Hoje, 171 anos depois, a Polícia Militar é presença em todo o território catarinense, contribuindo, efetivamente, não só para a segurança, como para a preservação da cultura e das tradições de Santa Catarina. É considerada uma corporação modelo, modernizando-se nas ações de prevenção, segurança e proteção à comunidade catarinense.

À violência do mundo moderno contrapõe-se a implantação de uma filosofia envolvente, em que a cidadania é o lema e a qualidade de vida do povo catarinense a grande meta.

Para a condução de suas atividades conta com diversos setores de apoio na área administrativa, sediados na cidade de Florianópolis e com subordinação direta ao Comandante-Geral da Corporação e seu Estado Maior.

Para exercer a coordenação do policiamento nas cidades catarinenses a corporação possui 06 (seis) grandes Comandos Regionais com sede na cidade de Florianópolis, Criciúma, Balneário Camboriú, Joinville, Lages e Chapecó.



Gráfico n.10 – Evolução da conta RP na Policia Militar . Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

De acordo com os valores publicados no balanço geral do Estado de Santa Catarina, a Polícia Militar – PM sofreu oscilação semelhante aos demais órgãos estudados, com alta incidência de inscrição de RP nos primeiros quatro anos da amostra e perceptível diminuição no período que corresponde de 2004 a 2007.

O ano de 1996 se apresentou com a maior escala percentual em relação aos demais, seguido por 1997 e 1995, respectivamente. Já os valores apresentados na segunda metade da amostra são imensamente inferiores, com registro médio de R\$ 732.521,92, contra os R\$ 15.426.578,95 dos primeiro quatro anos verificados.

3.1.3.8. GABINETE DO GOVERNADOR

O Gabinete do Governador do Estado de Santa Catarina é o órgão diretamente responsável pelo suporte as ações do chefe maior do Poder Executivo do estado. Possui diversas atribuições e como os demais órgãos pesquisados na amostra, possui orçamento específico, metas e autonomia prevista em lei.

Evolução da conta Restos a Pagar no Gabinete do Governador

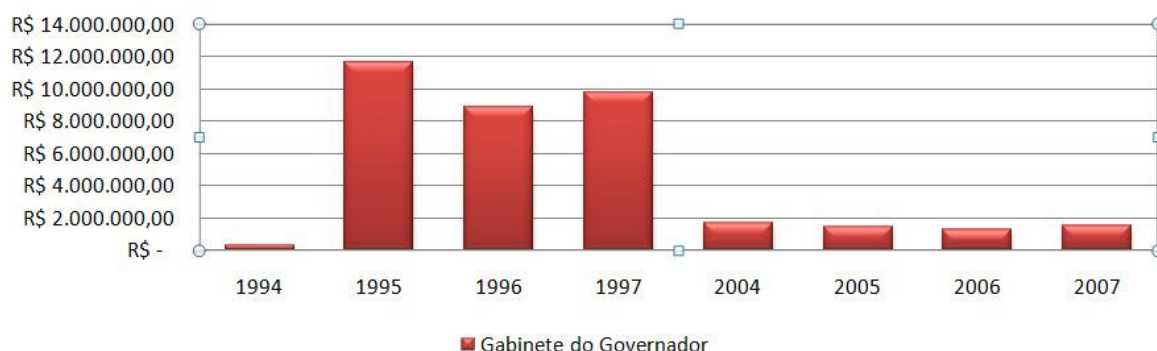


Gráfico n.11 – Evolução da conta RP no Gabinete do Governador. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

Assim como as demais unidades da administração direta do estado, o Gabinete do Governador segue a tendência observada nos outros órgão., com valores maiores nos primeiros quatro anos da amostra e valores menores nos últimos quatro anos.

Aqui, o destaque deve ser dado para o ano de 1995, ápice de valores inscritos em RP. Do ano de 1994 para o de 1995, registrou-se um aumento de mais de 3.500%. No segundo grupo de dados, os valores se mantiveram consideravelmente constantes.

3.1.3.9. Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural

A Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural é responsável por fomentar o desenvolvimento econômico, ambiental e social do meio rural de forma sustentável em todo o território do Estado de Santa Catarina. Através de políticas de apoio ao produtor rural, pesqueiro, agropecuarista e agrícola, através de órgãos importantes como a EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A, a vigilância sanitária, entre outros. A Secretaria da Agricultura é a responsável pelo bom desempenho de um estado com uma extensão territorial que figura entre as menores do Brasil, mas está entre os grandes produtores rurais e agrícolas.

Evolução da conta Restos a Pagar na Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural

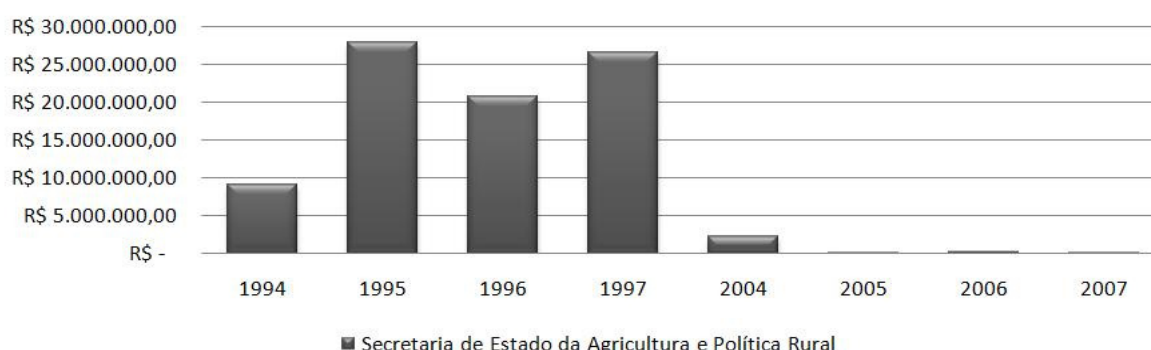


Gráfico n.12 – Evolução da conta RP na Sec. Estado da Agricultura e Política Rural. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

A Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural apresenta variações percentuais semelhantes às demais verificadas. Com valores mais expressivos nos primeiros anos e grandes reduções nos anos posteriores.

Partindo de 1994 para 1995, a Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural apresentou um aumento de 204% na inscrição de restos a pagar. Porém nos dois anos seguintes, registrou-se redução. No segundo bloco analisado, percebe-se uma redução média de 92% nos dois anos seguintes, os valores são muito inferiores aos valores inicialmente analisados.

O numero mais expressivo e passível a uma análise mais detalhada é a redução de 92% dos valores observados em 1997, registrados no ano de 2004.

3.1.3.10. Assembléia Legislativa do Estado

Os dados a seguir foram extraídos na íntegra do sítio eletrônico da Assembléia Legislativa.*

A história do Legislativo Catarinense começa no longínquo dia 12 de agosto de 1834, quando as Assembléias Legislativas Provinciais foram criadas, substituindo os Antigos Conselhos Gerais.

O número de deputados era fixado de acordo com a densidade populacional. Como Santa Catarina figurava entre as províncias de pequeno porte, a representação ficou com apenas vinte legisladores. Esse número prevaleceu durante 47 anos, ou seja, até 1881, quando a Lei número 3.039 aumentou a representação para vinte e dois deputados e, posteriormente, para quarenta deputados em meados dos anos 50.

*<http://www.alesc.sc.gov.br/al/historia.php>

O desenvolvimento de um sistema para Acompanhamento do Processo Legislativo promove a interligação dos diferentes setores da casa, a localização garantida de qualquer processo durante sua tramitação, o acesso fácil e rápido as informações, não somente aos deputados e funcionários da Alesc, mas à sociedade em geral.

DA ESTRUTURA ORGÂNICA
CAPÍTULO I
DA FUNÇÃO, COMPOSIÇÃO E SEDE

Art. 1º O Poder Legislativo Estadual é exercido pela Assembleia Legislativa, constituída de Deputados, representantes do povo, eleitos e empossados na forma da lei.

§ 1º A sede da Assembleia fica em Florianópolis, Capital do Estado, no Palácio Barriga-Verde.

§ 2º Por iniciativa da Mesa e aprovação da maioria absoluta dos Deputados, a Assembleia poderá reunir-se ordinariamente em outro local ou cidade.

§ 3º As Sessões Solenes e Especiais fora da Capital do Estado

Evolução da conta Restos a Pagar na Assembleia Legislativa do Estado

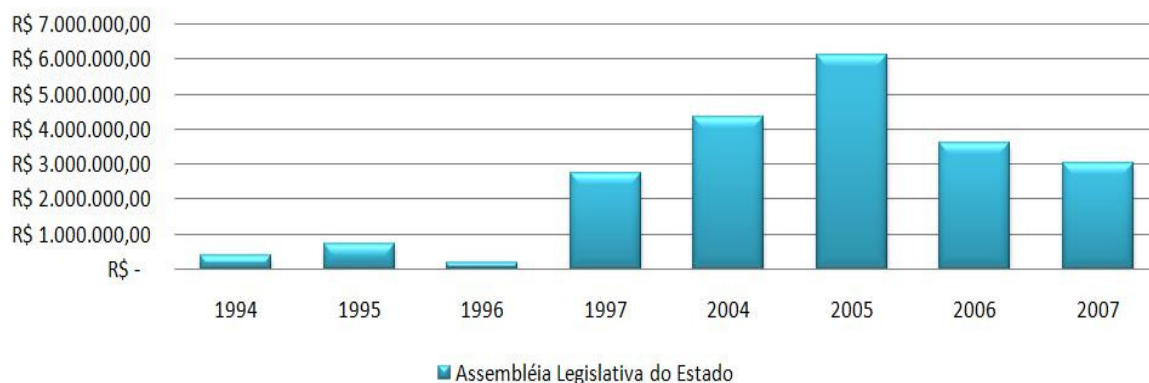


Gráfico n.13 – Evolução da conta RP na Sec. Assembleia Legislativa . Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

A Assembleia Legislativa do Estado foi o único órgão pesquisado que apresentou uma evolução diferente dos demais. Enquanto os outros nove pesquisados apresentavam uma redução significativa no segundo bloco analisado, a Assembleia Legislativa do Estado praticou exatamente o contrário.

Foram registrados, em média, R\$ 1.014.960,85 de restos a pagar nos anos de 1994 a 1997. Já nos anos de 2004 a 2007, essa média foi de R\$ 4.279.693,22: quatro vezes mais que a média inicial.

Destaque para o ano de 2005, quando foram inscritos R\$ 6.125.409,78 em RP, seis vezes mais que a média dos anos de 1994 a 1997. Em uma consulta à Secretaria da Fazenda, órgão responsável pela fiscalização e publicação de metas e resultados financeiros e fiscais de cada um dos entes da administração direta do estado, sobre o motivo da oscilação contrariar a todas as demais peças da amostra, obteve-se a resposta que os números eram decorrentes de mudanças estruturais da Assembléia Legislativa.

3.2. Análise Qualitativa da amostra

Apresentam-se nesta seção as considerações em relação à amostra pesquisada e seus percentuais de impacto.

Esta pesquisa objetivou demonstrar o comportamento dos dados registrados na contabilidade pública referentes à dívida flutuante ante a publicação da LRF. Para tanto, definiu-se a análise da conta restos a pagar que, historicamente, poderia demonstrar, pelo comportamento de sua curva, a influência da nova Lei, que trata das finanças públicas.

Para isentar a pesquisa dos números praticados nos anos próximos a data da publicação, no caso o ano 2000, optou-se por excluir os dados de 1998 a 2003, para que esses anos, considerados como de transição, não influenciassem a análise.

Para compor a amostra pesquisada foram escolhidos os dez órgãos da administração direta mais representativos percentualmente nos oito anos estudados. Foram eles: Secretaria de Estado da Educação e Inovação, Tribunal

de Justiça do Estado, Secretaria de Estado de Infra-Estrutura, Assembléia Legislativa do Estado, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, Gabinete do Governador, Polícia Militar e Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural, todos do Estado de Santa Catarina.

Para constatar se a amostra verificada é representativa, aplicou-se seu percentual em relação ao total de restos a pagar da Administração direta e constatou-se que ela a representa mais de 90% do contexto.

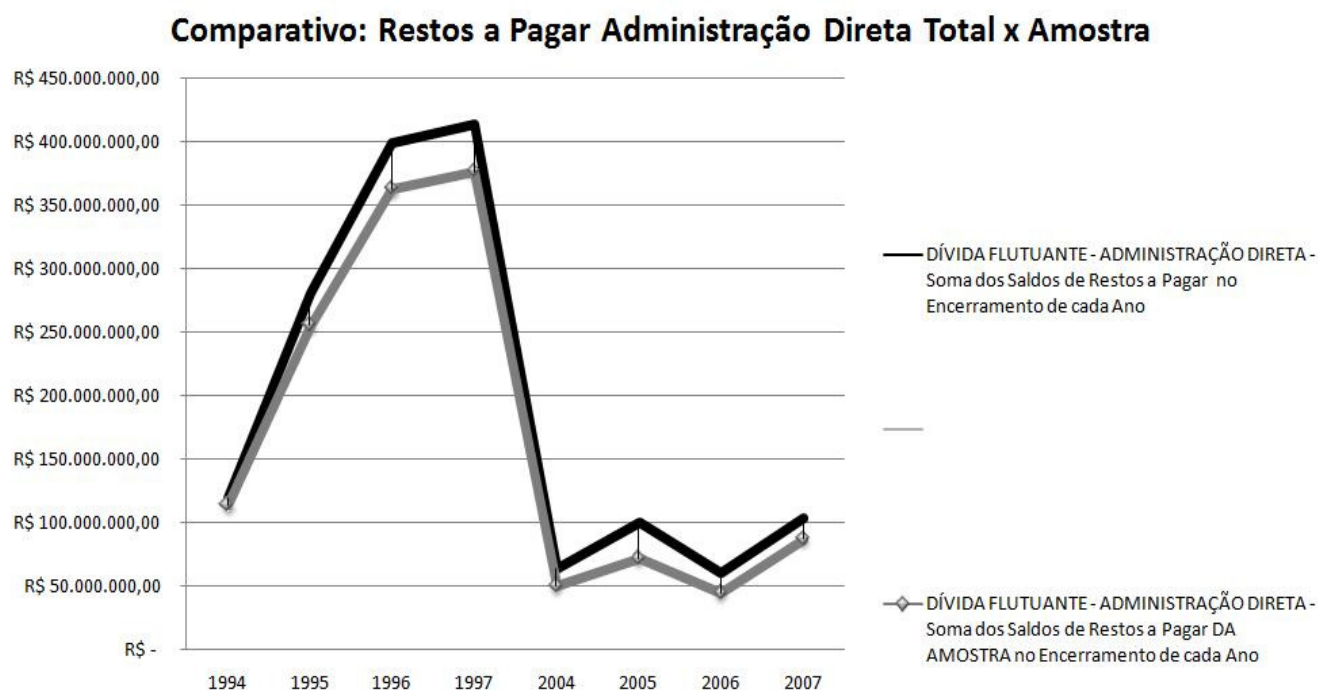


Gráfico n.14 – Comparativo de RP Administração Direta versus Amostra. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br

Sabe-se que RP é, principalmente antes da publicação da LRF, um percentual considerável e expressivo da administração direta do estado, mas ainda é apenas um percentual da dívida flutuante. Além da Administração direta, ainda inscrevem RP as fundações, fundos, autarquias. Após a LRF, publicam-se

ainda os RP de empresas. Sabe-se que dívida flutuante compreende restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos e débitos de tesouraria.

Ano	Restos a Pagar Adm Direta Total	Autarquias	Fundos	Fundações	RP Total	% RP Adm Direta / RP Total
1994	R\$ 119.339.564,28	*	*	*	R\$ 160.981.000,00	66%
1995	R\$ 280.183.192,26	R\$ 113.362.000,00	R\$ 3.963.769,00	R\$ 103.378.038,74	R\$ 500.887.000,00	55%
1996	R\$ 398.432.514,01	R\$ 117.004.270,47	R\$ 63.953.081,59	R\$ 6.245.255,54	R\$ 585.635.121,61	66%
1997	R\$ 413.072.625,95	R\$ 101.230.892,30	R\$ 73.891.097,68	R\$ 12.267.117,63	R\$ 600.461.733,56	58%
2004	R\$ 63.581.767,90	R\$ 43.731.963,67	R\$ 221.286.533,35	R\$ 1.992.262,39	R\$ 330.592.527,31	19%
2005	R\$ 99.241.539,49	R\$ 43.757.252,58	R\$ 138.554.598,01	R\$ 2.773.461,80	R\$ 284.326.851,88	34%
2006	R\$ 59.966.219,80	R\$ 43.589.091,65	R\$ 141.287.095,91	R\$ 5.625.585,66	R\$ 250.467.993,02	23%
2007	R\$ 103.488.756,92	R\$ 39.240.492,17	R\$ 102.650.259,03	R\$ 4.712.607,95	R\$ 250.092.116,07	40%

Gráfico n.15 – Comparativo de RP Total versus RP Administração Direta . Fonte : Demonstrativos contábeis do estado de Santa Catarina publicados em WWW.sef.sc.gov.br

3.3. Resultado consolidado da análise das amostras

As profundas alterações advindas da publicação da LRF estabeleceram um marco na gestão de recursos financeiros de todas as esferas da administração pública do Brasil. Com a revisão feita no capítulo dois deste trabalho monográfico, pode-se chegar à conclusão de que essa legislação representou a modernização que se fazia necessária a um dos maiores sistemas de administração pública do mundo.

Com a constante transformação tecnológica em que se vivemos, percebe-se que a informação se mostra como uma ferramenta poderosa e indispensável a qualquer que seja o segmento de nossa sociedade. A LRF

culminou com a mudança de toda a estrutura que passamos pelas últimas décadas, na qual o imenso volume de informações e a facilidade do acesso a elas, permite que controles sejam mais eficazes e proporcionem um melhor aproveitamento de qualquer que seja o recurso.

No caso do Estado de Santa Catarina, aliada a implantação das novas sistemáticas de trabalho e novos rumos no planejamento administrativo do estado, a LRF foi uma das norteadoras desse processo que se desenvolveu paralelamente às reformas administrativas. Os novos conceitos de gestão, a necessidade de se adequar a nova legislação e o avanço tecnológico dos dias atuais permitiu que se pudesse chegar aos resultados que se apresentam na sequência deste capítulo.

Ao reunir os resultados dos dez órgãos pesquisados, que formam a amostra escolhida como base de dados, percebe-se que a curva de evolução de restos a pagar da administração direta é muito semelhante em 90% da amostra. Esse resultado qualifica as conclusões e análises feitas por esta pesquisa, uma vez que se apresentam bastante claras, concisas e uniformes.

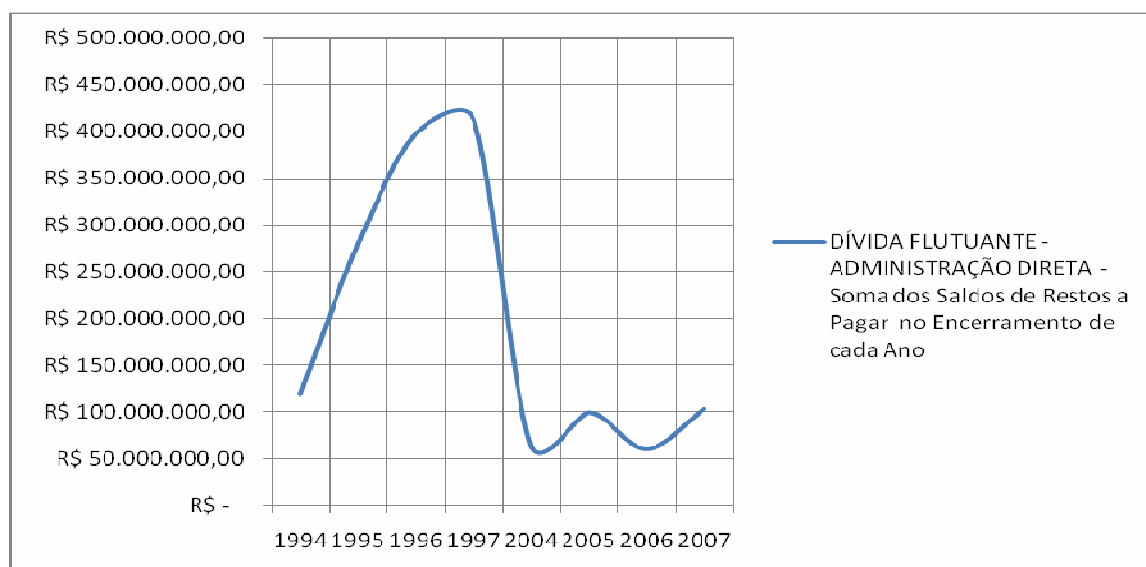


Gráfico n.16 – Curva de RP Administração Direta Total Amostra . Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br.

No gráfico 16 podemos perceber o comportamento da curva de RP pelo somatório de todas as inscrições efetuadas no decorrer dos anos pesquisados. Nos quatro primeiros anos, os valores apresentados são pontualmente superiores aos da segunda metade, representados pelos anos de 2004 a 2008.

Esse resultado pode ser interpretado como uma série de variáveis que o compunham e é importante que as principais sejam citadas.

A publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal certamente foi o principal motivo que levou o Estado, mais precisamente a Secretaria do Estado da Fazenda, a adotar meios de impor limites e reduzir a patamares muito inferiores o volume de inscrições em RP, pois derivadas da Lei, as ações tomadas para controle de despesas públicas se tornaram muito mais eficazes.

Considerando-se que toda e qualquer inscrição em RP seja derivada de uma anomalia no processo normal de alocação de recursos na realização despesas, interpreta-se isso como um grande salto na qualidade da realização das etapas desde a fixação, empenho, passando pela liquidação até seu pagamento. O entrave que pode levar a inscrição em RP pode ser desde a falta de recursos públicos – o que denota uma imprecisão nos sistemas de orçamento e execução orçamentária – até mesmo a falta de organização por parte dos órgãos da administração pública.

Pelos resultados apurados representados nessa pesquisa pelos anos de 1994 até 1997, compreende-se que no passado, RP representava um grande percentual no ônus da dívida flutuante do estado e demonstra-se que o excesso de inscrições nessa conta era resultado da falta de estabelecimento de limites, controle e cumprimento de metas por parte do poder público.

Quando o estado concretizou ações que alinhassem os propósitos da nova gestão fiscal junto aos elementos que formam a administração financeira dos

três poderes, representados pelo legislativo, executivo e judiciário, percebe-se uma preocupação por parte dos gestores públicos para com os resultados apresentados, bem como para as consequências que o não cumprimento da Lei pode acarretar.

Cabe aqui um parêntese quanto à limitação desta pesquisa. Uma vez que o intuito é a observação qualitativa, parte-se do pressuposto de que o resultado da amostra seja reflexo de um comportamento geral. Embora não seja o foco deste trabalho, poderia ser interessante a realização de uma análise que fragmente a amostra nas três esferas de poder, para verificar se todos estão alinhados às novas diretrizes do planejamento financeiro estadual. Num primeiro momento, no que se refere a RP, pela uniformidade nos resultados das amostras, presume-se que o resultado seria semelhante entre os três poderes.

Importante lembrar ainda que algumas alterações na estrutura do estado podem ter incorrido em leves alterações no resultado da análise dos dados, como é o exemplo da criação das secretarias regionais de desenvolvimento, implantadas pelo Poder Executivo no intuito de descentralizar e desconcentrar o poder. Essas secretarias, pulverizadas em todo o território catarinense, absorveram parte da execução orçamentária e, com ela, uma pequena fração dos restos a pagar. Entretanto, constatou-se que seu valor percentual em termos de representatividade não compromete a qualidade da análise.

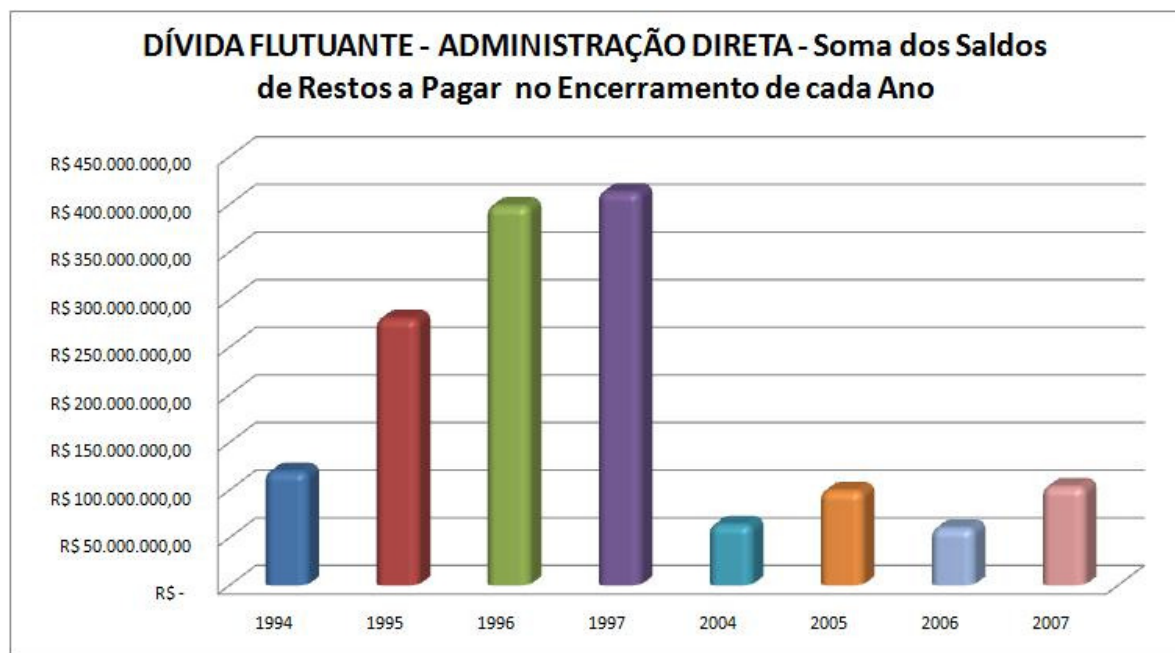


Gráfico n.17 – Soma RP Administração Direta Total Amostra. Fonte: Relatórios Contábeis Publicados de Santa Catarina em www.sef.sc.gov.br.

Conforme observado no gráfico acima e com base em toda fundamentação teórica abordada neste trabalho monográfico, percebe-se que a resposta a pergunta central que motivou esta pesquisa pode ser respondida.

De fato, a LRF influenciou de forma positiva o comportamento deste grupo pesquisado no que se refere à gestão da dívida flutuante, uma vez que a discrepância entre os valores pesquisados é perceptível.

Embora outros fatores já mencionados tenham influenciado na mudança da tratativa para com este grupo de despesas não pagas dentro de seu exercício financeiro, pode-se admitir que a Lei de Responsabilidade Fiscal desempenhou um importante papel na construção de um sistema de gestão de finanças públicas mais eficiente e que preserva os princípios básicos de contabilidade, contribuindo assim, para a otimização das aplicações dos recursos públicos.

Para compor a amostra pesquisada foram escolhidos os dez órgãos da administração direta, mais representativos percentualmente, nos oito anos estudados. Foram eles: Secretaria de Estado da Educação e Inovação, Tribunal de Justiça do Estado, Secretaria de Estado de Infra-Estrutura, Assembléia Legislativa do Estado, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, Gabinete do Governador, Polícia Militar e Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural, todos do Estado de Santa Catarina.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho monográfico inicia a explicitação de suas conclusões e recomendações sobre o mérito que é devido à contabilidade pública e sobre a importância social do trabalho, cujo resultado só é possível em virtude da qualidade do grande volume de informações às quais se deve direcionar a atenção dos resultados desta pesquisa.

É através dessas informações da contabilidade que são tomadas as grandes decisões e traçadas as estratégias que orientam o trabalho de milhares de servidores públicos, que nada mais fazem além de tentar contemplar as necessidades sociais através de prestação de serviços públicos de qualidade, que atendam a todos de forma igualitária.

Percebe-se que com os resultados obtidos nesta pesquisa, fica clara a importância da contabilidade como ciência necessária e insubstituível para a manutenção e aprimoramento de uma sociedade tão dependente do registro de informações confiáveis e transparentes.

Este estudo buscou analisar os aspectos qualitativos da evolução do perfil da dívida pública flutuante, mais especificamente, da administração direta, por meio de técnicas de análise financeira e percentual dos resultados da amostra, nos intervalos de 1994 a 1997 e 2004 a 2007, com base no total de inscrições em restos a pagar no final de cada período, verificando a influência da publicação da Lei de Responsabilidade fiscal no resultado anual de cada órgão selecionado para a amostra.

Tal procedimento liga-se com o que foi estabelecido quando do projeto, e nele consta como um dos objetivos específicos

Almejando um caráter de originalidade, optou-se por escolher um segmento da contabilidade pública estudado com menor frequência, dando a esta monografia um valor contributivo para as pesquisas referentes à LRF. Limitando-se a três períodos que antecedem a publicação da LRF e a três períodos após sua publicação, espera-se ter obtido um resultado independente da fase de publicação, que compreende 1998 a 2003.

Percebe-se na amostra analisada, no entanto, que RP da administração direta do estado é apenas um percentual da dívida flutuante, ainda que um percentual considerável e expressivo, principalmente antes da publicação da LRF. A pesquisa não contempla, ainda, uma análise individualizada por cada uma das esferas do poder, até mesmo por reconhecer no resultado da análise dos dados uma uniformidade que não justifica tal variação analítica.

Os possíveis benefícios que a publicação da LRF possa haver inserido nas práticas de gestão financeira e fiscal da coisa pública é tema de vários trabalhos monográficos por ser uma referência e um norteador do planejamento e execução de alocação de recursos públicos. Através de imposição de limites e punições aos que não a cumprem, a LRF instigou os gestores públicos a implementarem melhoras substanciais no que se refere ao controle das finanças públicas.

Este trabalho utilizou-se de dados publicados pela Secretaria de Estado da Fazenda e pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que, gentilmente, facilitaram o acesso às informações publicadas, bem como aos gestores que contribuíram com valiosas informações e contribuições a essas conclusões.

Nas análises individuais e consolidadas é nítida a diferença dos dados publicados antes e depois da LRF. De fato, a LRF influenciou de forma positiva o

comportamento desse grupo pesquisado no que se refere a gestão da dívida flutuante, uma vez que a discrepância entre os valores pesquisados é perceptível.

A Lei de responsabilidade Fiscal desempenhou um importante papel na construção de um sistema de gestão de finanças públicas mais eficientes que preserva os princípios básicos de contabilidade, contribuindo assim, para a otimização das aplicações dos recursos públicos.

Pelos resultados apurados representados nesta pesquisa pelos anos de 1994 até 1997, compreende-se que RP representava um grande percentual no ônus da dívida flutuante do estado e demonstra-se que o excesso de inscrições nessa conta era resultado da falta de estabelecimento de limites, controle e cumprimento de metas por parte do poder público.

Com a revisão feita no capítulo dois deste trabalho monográfico e a análise feita no capítulo três, pode-se chegar à conclusão de que essa lei representou a modernização no sistema de gestão financeira e fiscal do estado.

As recomendações aos interessados em aprimorar os estudos abordados neste trabalho ficam registrada no sentido de estudar outras contas, ou mesmo outros grupos, como autarquias, fundações e fundos.

Recomenda-se estudo que sirva de parâmetro para comparação entre entes dentro de um mesmo estado, ou entre entes similares, no que diz respeito à qualidade da gestão financeira e fiscal. Pesquisas como essas são, certamente, instrumentos de disseminação de conhecimento técnico em uma área tão carente de publicações específicas, como é o caso da administração pública do Estado de Santa Catarina. Fica, portanto, essa recomendação para a continuidade nas pesquisas.

5. REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

AULETE, Caldas. **Minidicionário Contemporâneo de Língua Portuguesa**. 3. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política**; tradução Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro; Paz e terra. 1987.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Características básicas do Estado Federal**, Curso de Especialização Telepresencial e Virtual em Direito Constitucional - Material de apoio Aula 3, Universidade do Sul de Santa Catarina , 2006.

CRUZ, Flávio da (Coord.). **Comentários à Lei nº 4.320**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CRUZ, Flavio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. Rio de Janeiro: Ed. do autor, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 4ed. São Paulo : Makron Book, 1993.

COUTINHO, Luciano G. (Coord.) **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. 2 ed. Campinas, SP: Parirus, 1994

DARIO, Evanir. **Proposta de rearranjo das práticas de gestão pública para o novo sistema de descentralização administrativa de santa Catarina atuar como regiões em aprendizagem**. 2004. 187f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – CentroTecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DEBUS, Ivo. **Gestão fiscal responsável na administração municipal: comentários e esclarecimentos à Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000**. Brasília: CETEM, 2000.

Declaração Universal dos Direitos Humanos - ONU, 1948

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FARACO, Sérgio. **Ensaio de Contabilidade Orçamentária**. Santa Catarina: CRC SC, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

KHAIR, Amir Antônio – **Gestão Fiscal Responsável Simples Municipal: Guia de Orientação para as Prefeituras**. BNDES, 2001.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. **A Lei 4.320 Comentada**. 28.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 maio 2008.

MUKAI, Toshi . **Licitações e Contratos Públicos**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas: um estudo de economia governamental**. São Paulo: Atlas, 1976, 383 p.

NASCIMENTO, João Olavo do. **A Despesa Pública**. Caxias do Sul: 1992.

NEVES, Wanderlei Pereira das. **Curso de Aperfeiçoamento em Orçamento Público e Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis, 2003.

OLIVEIRA, Juarez de. **Constituição Federal do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio e TIMBÓ, Maria Zulene Farias e ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública**, 5. ed. São Paulo, Saraiva, 1988.

RODRIGUES, Vanildo Claudino. **A importância do controle interno para o Executivo Municipal**. 2006. Monografia(Especialista em Políticas Públicas). Centro de Ciências da Educação – CCE/FAED - Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Florianópolis.

Santa Catarina. Constituição, 1989. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Ed. atualizada com 45 Emendas Constitucionais – Florianópolis: Assembléia Legislativa, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo. Malheiros Editores, 2002.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 6. ed.- São Paulo: Atlas, 2003.

Slomski, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2. ed. São Paulo. Atlas, 2003.